



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Expediente	11001-33-35-025-2018-00048-00
Demandante	ANTONIO JOAQUÍN FONTALVO FERREIRA y Otros
Demandada	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL
Medio de Control	ACCIÓN DE GRUPO

I. OBJETO.

De conformidad con el artículo 63 del CPACA, decide el Juzgado la acción de grupo presentada a través de apodera judicial por Antonio Joaquín Fontalvo Ferreira, Martí Alberto Fontalvo Ferreira y María Eugenia Valencia, y de otras treinta y un (31) personas sin poder, con el fin de que se declare la nulidad del artículo segundo del Decreto 811 de diciembre de 2017, por medio del cual se fijaron los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales, en cuanto excede del porcentaje de conservación y/o de reajuste anual fijado en el 3% por el Gobierno Nacional mediante decreto nacional 2204 del 26 de diciembre de 2017, como restablecimiento de los derechos depreca ordenar a la accionada a que los avalos catastrales para la vigencia del 2018 sean reajustados según del Decreto nacional 2204 del 27 de diciembre de 2017, aplicable para la vigencia 2018 y le sea devuelto los mayores cobrados por concepto de impuesto predial y sus complementarios para la vigencia 2018, indexados y con intereses.

II. ANTECEDENTES

1.- Los hechos de la demanda

Como fundamento de la acción se exponen, en síntesis, los siguientes:

1.- EL Gobierno Nacional Mediante Decreto 2207 de diciembre 30 de 2016, estableció en el 3% el porcentaje máximo de reajuste para la conservación de los avalúos catastrales para la vigencia fiscal 2017, y para la vigencia fiscal 2018 lo

estableció mediante el Decreto 2204 del 26 de diciembre de 2017, fijándolo en el 3%, previo concepto del documento COMPES 3913 del 21 de diciembre de 2017.

2.- El alcalde Mayor de Bogotá D.C. profirió el Decreto 811 del 28 de diciembre de 2017, mediante el cual fijó los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia 2018.

3.- Los incrementos porcentuales de conservación de acuerdo a las resoluciones promulgadas por el Distrito no se encuentran en consonancia con el Decreto Nacional por ser superiores al 3%.

4.- Al determinarse una base gravable de manera irregular y en exceso, el impuesto predial y sus complementarios se determinan consecuentemente de manera irregular y en exceso.

5.- Que el Municipio de Medellín, el Departamento de Antioquia y el Municipio de Cali han establecido los incrementos de conservación para las vigencias 2016, 2017 y 2018 conforme al porcentaje de conservación fijado por el Gobierno Nacional.

2. Pretensiones

En síntesis, como pretensiones solicita:

Declarar la **NULIDAD** del artículo segundo del Decreto 811 del 28 de diciembre de 2017, proferido por el Alcalde de Bogotá en cuanto excede el porcentaje de conservación y/o de reajuste anual fijado en el 3% por el Gobierno Nacional mediante Decreto 2204 del 26 de diciembre de 2017.

Como consecuencia de lo anterior solicita: **i)** que se declare patrimonial y administrativamente responsable al Distrito Capital de Bogotá de los perjuicios irrogados a los demandantes y al grupo por el cobro en exceso del impuesto predial y sus complementarios **ii)** que se condene a la accionada al pago de las indemnizaciones que llegaren a presentarse por parte de usuarios que no hacen parte del proceso **iii)** que los avalúos catastrales aplicables para la vigencia 2018, sean reajustados según Decreto Nacional 2204 del 26 de diciembre de 2017 **iv)** a título de indemnización les sean abonados en cuenta o devueltos y disminuidos a los demandantes y propietarios de los inmuebles los mayores valores cobrados y

efectivamente pagados por concepto de impuesto predial y sus complementarios para el año 2018, indexados y con intereses, así como se les modifique disminuyendo el avalúo catastral de sus bienes inmuebles para la vigencia 2018 **v)** se ordene que dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria el monto de la indemnización colectiva objeto de condena sea entregado al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, **vi)** se condene en costas, **vii)** se de aplicación a los artículos 192 y 195 del CPACA.

3. Argumentos de derecho

Trajo a colación los principios de equidad y legalidad tributaria establecidos es los artículos 150, 12 y 12 y 338 de la Constitución Política de Colombia y a partir de allí afirmaron que el acto acusado es nulo parcialmente por la violación de las normas constitucionales y legales.

Manifestó que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Nacional 2204 de 2017 que estableció la tasa de incremento porcentual de los avalúos catastrales del país en el 3% aplicable para la vigencia 2018, porcentaje igual a la meta de inflación esperada para el mismo año y con base en esa normativa se expidió el documento compes el cual recomendó al Gobierno Nacional fijar el 3% como tasa de conservación para los avalúos catastrales de todo el país.

Consideró que la Ley 242 de 1995, es aplicable al Distrito Capital de Bogotá y que en esta se estableció expresamente el tratamiento especial para el reajuste anual de los avalúos catastrales en su artículo 6, advirtiendo que el porcentaje no podrá ser superior a la meta de inflación para el año que define el incremento.

4.- Actuación procesal

Mediante auto de 29 de julio de 2019 fue admitida la demanda de la referencia (fls. 436 archivo 001 pdf) y, se ordenó notificar personalmente de la demanda al demandado, al Ministerio Público y al Defensor del Pueblo.

Integrada la litis, por medio del auto del 07 de abril de 2021, se convocó a la audiencia de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, la cual se llevó a cabo el 4 de mayo de 2021 sin que las parte hubieran llegado algún acuerdo, allí se

decretaron las pruebas solicitadas por las partes, las cuales una vez incorporadas se corrió traslado para alegar de conclusión mediante providencia del 07 de abril de 2022.

5.- Argumentos de la defensa

Bogotá Distrito Capital contestó la demanda y consideró improcedente la acción de grupo toda vez que el Decreto 811 de 2017, es un acto de carácter general, máxime cuando no se agotó el recurso gubernativo que es de carácter obligatorio en los términos del artículo 145 del CPACA.

Manifestó que el Decreto 811 de 2017 goza de presunción de legalidad, al no estar demostrada causal que lo invalide y tampoco ha sido demandado ante el juez natural y a través del proceso ordinario diseñado para este propósito.

Indicó que en la formación y actualización catastral no existe un límite a observar por la autoridad catastral, en tanto que en la conservación si, operación esta que resulta cuestionada por los demandantes y de la cual olvidan que el Distrito Capital de Bogotá por mandato constitucional tiene un régimen especial el cual se encuentra desarrollado por el Decreto 1421 de 1993 el cual ordena en su artículo 2 que el Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político administrativo y fiscal que para el establece la constitución en este estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten, debido a ello es que el Distrito en materia de conservación catastral cuenta con norma especial contenida en la Ley 601 de 2000 que dispuso que en materia de conservación en su artículo 3 dispuso que los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que publique el Gobierno Distrital en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural, lo cual se cumple mediante Decreto 811 del 28 de diciembre de 2017 adoptado como porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales de conservación para los predios rurales y urbanos para la vigencia gravable en el 2.3 y 12.5% respectivamente. Por manera que debido al tratamiento especial en materia de avalúos catastrales urbanos y rurales de conservación no le estaba permitido al Distrito Capital acogerse a lo determinado en tal sentido por el Gobierno Nacional mediante Decreto 2204 del 30 de diciembre de 2017, donde además se recuerda en este que el Distrito cuenta con norma propia artículo 3 de la Ley 601 de 2000.

Sostuvo que los predios objeto de la acción de grupo fueron objeto de actualización de la formación catastral, es decir, no se ajustaron según índices, ya que su valor catastral para la vigencia 2018 corresponde a un estudio de mercado inmobiliario realizado por la UAECD, aunado a que de conformidad con la verificación realizada e el sistema integrado de información catastral, a cada uno de los predios propiedad de los accionantes, se evidenció que en ningún caso fueron objeto de solicitud de trámite de revisión de avalúo catastral para la vigencia 2018, establecido en la Resolución No. 070 de 2011, modificada por la Resolución 1055 de 2012.

5.1.- Excepciones.

Propuso las siguientes excepciones:

Falta de Legitimación en la causa por pasiva

Consideró que el Distrito Capital -sector central, no es la entidad llamada a satisfacer las pretensiones por cuanto carece de competencia para tal fin, no siendo la entidad vulneradora de los derechos colectivos en la medida que la determinación del impuesto lo realiza Catastro Distrital.

Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad

El presente medio de control permite demandar la nulidad de actos administrativos, pero solo permite que sean los de carácter particular, siempre que se hubiese agotado el recurso administrativo obligatorio, en el presente caso el Decreto 811 de 2017, es un acto de carácter general, por tanto, el presente medio de control resulta improcedente, máxime cuando no se agotó el recurso gubernativo que es de carácter obligatorio. Adiciona que no se demuestra que los actores hubieren interpuesto el recurso de apelación como obligatorio en sede administrativa para iniciar el medio de control.

6.- Pruebas aportadas y recaudadas

Aportadas por la parte actora.

- Recibos de pago del impuesto predial de los demandantes

- Decreto 811 de 2017
- Decreto 2207 de 2016
- Decreto 2204 de 2017
- Certificaciones expedidas por el subsecretario de catastro de Medellín
- Resolución 004 de 2016 y Resolución 002 de 2017 expedidas por el catastro de Medellín.
- Resoluciones 62413 de 2015, 69539 de 2016, 82389 de 2017, expedidas por el Catastro del Departamento de Antioquia.

Aportadas por la parte accionada

No aportó Pruebas

Decretadas en la audiencia de conciliación

- Listado en físico y/o en cd donde se relacione detalladamente la facturación individualizada y totalizada del impuesto predial de todas las personas naturales y jurídicas para la vigencia fiscal 2017, en aplicación del Decreto 811 del 28 de diciembre de 2017, identificando, valor del impuesto liquidado, base gravable del año 2016, base gravable sobre la cual se determinó el impuesto 2017, porcentaje de incremento del avalúo catastral del año 2016 con respecto al del 2017.

7.- Alegatos de conclusión

Parte Accionante

Alegó de conclusión indicando que al proferir un Decreto que estableció como porcentaje de conservación o de incremento anual a los avalúos catastrales de los bienes en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, pretermitió el artículo 190 de la ley 1607 de 2012, toda vez que al establecer un porcentaje de incremento del 12.5% para todos los predios, sin distinción alguna, en jurisdicción de Bogotá D.C., se aparta de contar o establecer índices de valoración diferencial (porcentajes diferenciadores o ivp diferencial), como tampoco tuvo en cuenta el uso de los predios: residencial (por estratos), comercial, industrial, lotes, depósitos y parqueaderos, rurales y otros.

Consideró, que la accionad utilizo la facultad que le otorga la ley para establecer un porcentaje de incremento o de conservación sin obedecer al protocolo establecido por la ley, sin cumplir con sus requisitos, y al fijar un solo porcentaje para todos, acabo con la teleología de la norma, cual es de establecer porcentajes diferenciales, sin que con ello consultase el principio de capacidad contributiva, que la misma norma impuso al pedir el establecimiento de porcentajes diferenciadores.

Manifestó que en el periodo probatorio la accionada no dio cumplimiento a lo solicitado, esto es, el comportamiento de los impuestos y de los avalúos de todos y cada uno de los predios en jurisdicción de Bogotá D.C., puesto que solo envió 4 archivos en excell, dos dañados y los otros dos liquidando impuesto predial por las vigencias 2016 y 2017, en archivos separados y no coincidentes, por lo tanto, no podían compararse, sin acatar lo ordenado por el Despacho, esto es, en un solo archivo donde se pudiesen comparar un año con respecto a otro tanto de los avalúos como de los impuestos, aspecto que no acaeció y no fue suministrado.

Adujo que con la prueba pericial se pretendía demostrar que el incremento de conservación acaeció para todo el universo de los predios en el Distrito Capital, sin embargo, al negar la prueba pericial solicitada, en el evento que haya lugar a acceder a las pretensiones de la demanda, será mediante incidente, donde se logre determinar la verdadera magnitud de los excesos en el 100% de los predios que hacen parte del grupo demandante o el universo de los predios adscritos a la jurisdicción del Distrito Capital, que fueron materia de incremento por conservación para la vigencia fiscal de 2018.

Indicó que, en la contestación a la demanda, la demandada afirma mas no prueba, que los predios de los demandantes fueron materia de actualización catastral para la vigencia 2018 y no de Conservación catastral cual es el punto y vigencia de discusión jurídica, debido a ello, no apporto los documentos o listados decretados como prueba de todos y cada uno de los predios que fueron incrementados en sus avalúos catastrales.

Finalmente, se opuso a la prosperidad de la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

Parte accionada

Alegó de conclusión indicando que el Decreto Distrital 811 de 2017 goza de presunción de legalidad, al no haber causal que lo invalide, aun teniendo en cuenta que el mismo no ha sido demandado ante el juez natural a través del proceso ordinario diseñado para este propósito.

Sostuvo que respecto a la formación y actualización catastral no existe legalmente un límite a observar por la autoridad catastral, pero si en la conservación, operación que es cuestionada por los actores quienes aducen que fueron afectados con incrementos en sus avalúos catastrales por fuera y en exceso del autorizado a nivel nacional, en el año 2017, sin tener en cuenta que el Distrito Capital de Bogotá por mandato constitucional (arts. 322 y siguientes) tiene un régimen especial el cual se encuentra desarrollado por el Decreto Ley 1421 del 21 de julio de 1993.

Adujo que para el proceso de avalúo catastral de los predios de Bogotá se tienen en cuenta los aspectos físicos, jurídicos y del mercado inmobiliario, para poder describir de manera confiable la información del valor de los predios, y que esta sea descrita de manera fidedigna en la base catastral.

Indicó que, para los predios señalados en la Acción de Grupo, no se presentaron reclamaciones por revisión de avalúo o recursos radicados y especialmente hay que tener en cuenta que, a dichos predios no se les aplicó el porcentaje de reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia 2018, previsto en el artículo segundo del Decreto Distrital 811 de 2017, sino que se les efectuó proceso de actualización.

III. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a estudiar la controversia objeto de juzgamiento, a partir de los siguientes aspectos: 1) las excepciones propuestas por el Distrito Capital de Bogotá, 2) finalidad y procedencia de las acciones de grupo, 3) elementos configurativos de la responsabilidad patrimonial del Estado, 4) el caso concreto.

1.- Decisión excepciones propuestas por Bogotá Distrito Capital

No obstante haberse el Despacho pronunciado sobre las mismas mediante el auto del 19 de noviembre de 2019 considera oportuno ampliar las consideraciones en atención al contexto que las mismas ofrecen a la decisión que se estudia.

De la falta de legitimación en la causa por pasiva del Distrito Capital de Bogotá

Consideró la accionada, que el Distrito Capital -Sector Central, no es la entidad llamada a satisfacer las pretensiones por cuanto carece de competencia para tal fin, no siendo la entidad vulneradora de los derechos colectivos en la medida que la determinación del impuesto lo realiza Catastro Distrital.

Al respecto se debe indicar que la jurisprudencia ha precisado que la falta de legitimación en la causa se cumple cuando la persona o personas que intervienen en el proceso están, de conformidad con la ley sustancial, autorizadas para intervenir en favor o en contra de la causa¹. En otros términos, se trata de la coherencia entre las partes que traban una determinada litis y las personas a las que la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones².

En otra oportunidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado con la sentencia del diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), dentro del radicado 76001-23-31-000-2008-00734-01(50564), indicó:

(...)

¹ “La legitimación en la causa -*legitimatío ad causam*- se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. Es decir, tener legitimación en la causa consiste en ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez, en el supuesto de que aquélla exista. Es un elemento de mérito de la litis y no un presupuesto procesal”. Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 23 de abril de 2008, rad. 16.271, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

² “La legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Cuando ella falte bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de octubre de 1990, rad. 6054, citada en Sección Tercera, sentencia del 11 de abril de 2012, rad. 85001-23- 31-000-1999-00340-01(23036), M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Sin embargo, en este punto, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha dicho que la legitimación en la causa se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad para ser sujeto del litigio y con el atributo de la personalidad, de modo que, en los eventos en los que se demanda a personas complejas como la Nación, la cual actúa por intermedio de diferentes dependencias que carecen de personería jurídica, el instituto de la legitimación en la causa únicamente se puede predicar respecto de aquella como persona jurídica y no de esos últimos órganos³.

(...)

En el presente caso, la excepción alegada no tiene vocación de prosperidad, toda vez que la demanda fue presentada en contra de Bogotá Distrito Capital y admitida en contra de la misma (fl. 436 expediente pdf), entidad pública o persona jurídica pública que ostenta capacidad para ser parte pues se encuentra representada para efectos judiciales por el Alcalde o la Alcaldesa.

Ahora bien, se debe recordar al excepcionante que el presente litigio busca entre otras cosas, la nulidad del artículo segundo del Decreto 811 del 28 de diciembre de 2017, acto administrativo expedido por el Alcalde mayor de Bogotá en su momento, luego, es errado que se pretenda evadir la capacidad para comparecer al presente juicio argumentando que el legitimado es la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, la cual si bien ostenta personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y patrimonio propio de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo 005 del 21 de agosto de 2020, no suscribe el acto objeto de controversia.

Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad

Considero la accionada que el presente medio de control permite demandar la nulidad de actos administrativos, pero solo permite que sean los de carácter particular, siempre que se hubiese agotado el recurso administrativo obligatorio, en el presente caso el Decreto 811 de 2017, es un acto de carácter general, por tanto, el presente medio de control resulta improcedente, máxime cuando no se agotó el recurso gubernativo que es de carácter obligatorio. Adiciona que no se demuestra que los actores hubieren interpuesto el recurso de apelación como obligatorio en sede administrativa para iniciar el medio de control.

El Despacho negará la prosperidad de la excepción, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones. El artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 27 de agosto de 2018, exp. 33359 A.

ARTÍCULO 145. REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.

El inciso segundo la norma en comento, establece una condición para aquellos actos administrativos de carácter particular y concreto que afecten a veinte o más personas individualmente determinadas, cual es, que, para deprecar su nulidad en la acción de grupo, algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio, luego se debe entender que la referida condición no opera para los actos administrativos de carácter general como en el presente caso con el Decreto 811 de 2017, por ello, es errado solicitar el agotamiento de los recursos o la improcedencia de la acción por considerar que no abarca los actos administrativos de carácter general.

Sobre este particular, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-302 de 2012 concordando el criterio del Consejo de Estado sobre la interpretación del inciso segundo del artículo 145 del CPACA, indicó:

La Sala estima que le asiste razón al Consejo de Estado en que los cargos que formula el demandante parten de una interpretación errada del inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437, pues éste no restringe la posibilidad de que en el marco de la acción de grupo se declare la nulidad de actos administrativos de carácter general cuando son el origen del daño causado a un número plural de personas; por este motivo la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo. Las razones que fundamentan esta conclusión se desarrollan a continuación:

2.2.2.1. El artículo 88 de la Constitución dispone que la ley "(...) regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares". Este precepto no estableció ninguna limitación en cuanto a las medidas de reparación que se pueden adoptar en el marco de las acciones grupo.
(...)

2.2.2.2 Una **interpretación sistemática** de las anteriores disposiciones lleva a la conclusión de que **la expresión acusada no limita la posibilidad de los jueces de la acción de grupo de declarar la nulidad de actos administrativo de**

carácter general como medida de reparación cuando son la causa del daño sufrido por un número plural de personas. (Negrillas fuera de texto)

Ciertamente, ni el artículo 88 de la Carta, ni los artículos 3 y 46 de la ley 472 diferencian o limitan las medidas de reparación que puede ordenar el juez de la acción de grupo, ni excluyen la reparación de daños derivados de alguna causa en particular –como algún tipo de acto administrativo; solamente exigen que la causa del daño sea la misma.

En concordancia, el primer inciso del artículo 145 de la ley 1437 no limita el tipo de causa que puede dar origen al daño que el Estado debe reparar en sede de la acción de grupo. En materia de medidas de reparación, si bien se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado y a la obligación de indemnizar, no prohíbe la adopción de otras medidas de reparación.

A su turno, el literal h) del numeral 2 del artículo 164 de la ley 1437 **(i)** establece una regla general sobre la caducidad de la acción de grupo cuando se dirige contra entidades estatales -2 años contados a partir de cuando se causó el daño, y **(ii)** dispone una excepción en materia de acciones de grupo interpuestas con ocasión de daños generados por actos administrativo y cuando una de las pretensiones de la demanda es la declaración de nulidad; en efecto, en esta última hipótesis la demanda debe presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Nótese que el precepto no diferencia el tipo de acto administrativo que puede ser origen del daño ni impone límites a la posibilidad de declarar su nulidad.

Finalmente, en este contexto, el inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 lo único que hace –como bien señala el Consejo de Estado- es fijar un requisito de procedencia para los casos en los que la demanda de acción de grupo señala como causa del daño, un acto administrativo de carácter particular y solicita su nulidad; en tal hipótesis, según el precepto demandado, para que se pueda declarar la nulidad del acto, es preciso que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio. (Negrillas fuera de texto)

2.2.2.3 La anterior exégesis es confirmada por una **interpretación gramatical** del precepto. En efecto, el primer inciso del artículo 145 de la ley 1437 reitera la configuración de la acción de grupo prevista por la ley 472 para el contexto de las demandas contra las entidades estatales. Como ya se indicó, este inciso no diferencia entre las causas posibles del daño cuya reparación se reclama. Luego, el inciso segundo del mismo artículo establece:

“Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.”

Nótese que el segundo inciso no comienza con ningún conector que pretenda introducir una excepción a la regla prevista por el inciso segundo. La expresión “cuando” da cuenta de la introducción de una precisión a la regla. Además, en el texto del inciso no se evidencia la pretensión de introducir una limitación en materia de causas del daño o medidas de reparación que se pueden adoptar en el marco de las acciones de grupo.

2.2.2.4 Una **interpretación teleológica** del precepto lleva a la misma conclusión. Ciertamente, el artículo 88 de la Constitución ordenó al legislador regular “(...) las

acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”. **Las acciones de grupo fueron entonces creadas con la finalidad de facilitar la reparación de daños masivos ocasionados por una misma causa**, en aras de la realización del derecho a acceder a la administración de justicia.⁴ Al respecto, la Corte explicó lo siguiente en la **sentencia C-241 de 2009**⁵:

“Dentro de esta perspectiva, la Constitución en su artículo 88 ordenó al legislador regular *‘las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares’*. De la lectura de este texto superior se desprende entonces que la existencia y procedibilidad de la acción de grupo supone, para cada una de las personas afectadas por el hecho dañoso, el ofrecimiento de una vía procesal alternativa, especialmente clara y expedita, a través de la cual pueden **buscar el reconocimiento y efectividad de la responsabilidad que la ley establece en cabeza del autor de dicho hecho jurídico generador del daño**, en circunstancias presumiblemente más ventajosas que aquellas que rodearían el ejercicio de la acción individual. Sin embargo, es claro, puesto que así lo quiso el mismo Constituyente, que la sola existencia de la acción de grupo y su procedencia frente al caso concreto, están llamadas a facilitar el acceso a la administración de justicia en comparación a las posibilidades existentes en ausencia de esta acción, y en ningún caso a entrabar o dificultarlo” (negrilla fuera del texto).

A juicio de la Sala, nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo, tanto de contenido particular como de carácter general, y que una de las medidas de reparación que pueda llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sea la declaración de nulidad. En este entendido, la interpretación que la Sala viene sosteniendo es acorde con la finalidad de la acción de grupo de permitir la reparación de daños ocasionados a un número plural de personas, sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma. (Negrillas fuera de texto)

De conformidad con lo expuesto, es clara la procedencia de la acción de grupo con independencia de si la causa del daño lo produce un acto administrativo de contenido general o particular.

2.- Finalidad y procedencia de las acciones de grupo

⁴ La justificación constitucional de las acciones de grupo fue resumida de la siguiente forma en la sentencia C-241 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla: “Dentro de las razones que justifican la existencia de este instrumento, que es entonces adicional a las acciones civiles o administrativas que la ley otorga a cada uno de los así perjudicados, ha resaltado la Corte: i) la expectativa de avanzar en la solución de graves y estructurales problemas de acceso a la justicia; ii) la posibilidad de modificar el comportamiento de ciertos agentes económicos que de no existir un mecanismo de este tipo carecen de incentivos claros para evitar daños individuales pequeños, quizás catalogados como insignificantes, a un número considerable de personas, cuya polémica contrapartida puede ser un beneficio económico apreciable para tales agentes; iii) la importancia de contribuir a la economía procesal en beneficio de todos los involucrados, e incluso de quien aparezca como parte demandada, así como de evitar, en lo posible, la adopción de decisiones contradictorias como las que podrían presentarse al definirse en distintos tiempos y ante diversos jueces, cada uno de los casos individuales.”

⁵ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Según lo establecido en los artículos 3 y 46 de la ley 472 de 1998, reglamentaria del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones de grupo son aquellas interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas y, se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de tales perjuicios.

Se trata de una acción de carácter netamente reparatorio o indemnizatorio, que procede por economía procesal y en aras de la agilidad de la administración de justicia, en aquellos eventos en que los afectados reúnen condiciones especiales que los identifican como un grupo; busca que un conjunto de personas que ha padecido perjuicios individuales demande conjuntamente la indemnización correspondiente, siempre que aquellos reúnan condiciones uniformes respecto de la causa común que originó dichos perjuicios y, que el número de personas miembros del grupo no sea inferior a veinte (20)⁶.

Debe advertirse igualmente que, la acción está relacionada con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa, con el propósito de que mediante sentencia judicial sea reconocido un perjuicio sufrido por un conjunto de personas que poseen condiciones uniformes en relación con la causa del daño y que por lo tanto, es necesario su resarcimiento, una vez se encuentren fehacientemente acreditados los elementos que componen la responsabilidad patrimonial, es decir, el hecho dañoso, el daño y el nexo causal.

Así las cosas, es requisito *sine qua non* el que se encuentren acreditados por parte del actor o los actores del grupo, no sólo los requisitos mínimos procesales de la acción respectiva, sino que, es igualmente necesario como presupuesto para obtener una sentencia favorable, el hecho de que se hallen debidamente probados dentro del proceso los elementos que configuran la responsabilidad que, para el caso *sub judice*, se refiere a la responsabilidad patrimonial de la autoridad o persona demandada y, que en el presente asunto, corresponde al Distrito Capital de Bogotá.

⁶ Sobre el particular es relevante destacar que la Sección Tercera del Consejo de Estado en auto de 1º de junio de 2000, proferido en el expediente AG-001, partiendo de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 48 de la ley 472 de 1998, precisó que: “*si bien la acción puede ser interpuesta por una sola persona, ésta no puede actuar en nombre de un grupo inferior de 20 personas, las cuales deberán individualizarse en la misma demanda, o identificarse con antelación a su admisión, a partir de los criterios que señale el actor.*”.

De otra parte, respecto de las condiciones uniformes que deben compartir las personas que integran el grupo y, los requisitos para que opere la responsabilidad patrimonial deprecada, inicialmente la jurisprudencia del Consejo de Estado había predicado, en consideración a las disposiciones originales de los artículos 3º y 46 de la ley 472 de 1998, la necesidad de preexistencia del grupo actor, en relación con la totalidad de los elementos que configuran la responsabilidad⁷.

La Corte Constitucional, en sentencia C-569 de 2004 declaró inexecutable los apartes de los artículos 3º y 46 de la ley 472 de 1998 que establecían de manera idéntica que: *“Las condiciones uniformes deben ser también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”*, textos legales que servían de soporte normativo para predicar la tesis interpretativa de la preexistencia del grupo.

Las razones presentadas por el máximo tribunal constitucional, para retirar del ordenamiento jurídico dichos contenidos legales, en síntesis, fueron las siguientes:

***“La Corte considera que la inclusión del requisito de la preexistencia no era necesaria para obtener la finalidad propuesta; lo anterior, se sigue de la posibilidad misma de introducir otros requisitos de procedibilidad que, limitando en igual o menor medida el acceso a la justicia por la vía de la acción de grupo, permitirían de manera definitiva y con mayor eficacia, la consecución del fin constitucional de reservar las acciones de grupo, bajo la óptica de su especialidad constitucional, para la protección de grupos y de intereses de grupo verdaderamente relevantes, por su entidad, magnitud o repercusión social. Era posible entonces que el legislador incluyera requisitos de procedibilidad de la acción de grupo que habilitaran al juez de la acción de grupo, para decidir sobre su procedencia, previa verificación de la importancia social del grupo, de las repercusiones de los hechos dañinos o de la magnitud misma del daño. Esto bajo la idea de que las acciones de grupo son acciones indemnizatorias para la reparación de los daños causados a un número plural de personas, según el artículo 88 de la Constitución; que su objeto, es la protección de un interés de grupo con objeto divisible, frente al cual, el principio de organización, que consultaría la necesidad de la preexistencia del grupo, es irrelevante; y finalmente, que permite incluir la protección de grupos abiertos, compuestos por una multitud de sujetos de difícil determinación e identificación, pero que por el hecho del daño, se constituyen en un grupo de especial entidad social, y adquieren la titularidad para la defensa de un interés.*”**

***“Conforme al análisis precedente, la preexistencia del grupo como requisito de procedibilidad de la acción de grupo constituye una intervención desproporcionada del legislador en el régimen de las acciones de grupo, y en el derecho de acceso a la justicia, por las*”**

⁷ Consejo de Estado, Sentencia AG-017 de 2 de febrero de 2001, Sección Tercera, citada en la Sentencia AG-2002-1089, C.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez.

siguientes razones: en primer lugar, porque no es posible verificar una adecuación entre su inclusión en los artículos 3 y 46 de la ley 472 de 1998 (medio) y la pretendida reserva de las acciones de grupo para la protección de grupos de especial entidad, o para la indemnización de daños de importantes repercusiones sociales (fin constitucional); y en segundo lugar, porque su inclusión no era necesaria para la conseguir dichos fines constitucionales, ya que existían otros medios, como diseñar e incluir otros requisitos de procedibilidad, que permitieran satisfacer en mayor medida y con menor desmedro del régimen constitucional de las acciones de grupo, la finalidad constitucional perseguida.

“Por esas razones, dicha exigencia desconoce el principio de igualdad en el acceso a la administración de justicia (CP arts. 13 y 228), al establecer una diferencia de trato en consideración al factor de la preexistencia del grupo, lo que implica la privación, para las personas no preagrupadas, de todas las ventajas procesales que caracterizan dichas acciones”⁸ (Negrillas fuera de texto).

De conformidad con el análisis jurisprudencial expuesto, es claro que hoy en día, el requisito de la preexistencia del grupo, como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de grupo contenida en la ley 472 de 1998, no tiene asidero constitucional, ni aplicación alguna en el ámbito procesal actual.

3.- Elementos configurativos de la responsabilidad patrimonial del Estado

La responsabilidad patrimonial de la administración pública en general, encuentra su sustento normativo en el artículo 90 constitucional, precepto que establece de manera precisa y directa como régimen de responsabilidad del Estado Colombiano, el del daño antijurídico, postulado necesario para predicar la responsabilidad contractual o extracontractual de la administración pública. Es así como el propio artículo 90 de la Carta Política determina como elementos configurativos de la responsabilidad patrimonial del Estado, el daño antijurídico en sentido estricto y la imputabilidad de éste al Estado en cabeza de las personas jurídicas que lo representan.

Para un mejor entendimiento procede el Despacho a explicar los elementos de la responsabilidad del Estado de la siguiente manera:

i) El daño antijurídico: Para predicar la responsabilidad patrimonial del Estado, es necesario la **prueba efectiva del daño**, es decir, la acreditación y comprobación fáctica del detrimento patrimonial o extrapatrimonial sufrido por las personas que componen el extremo demandante; adicionalmente, dicho **daño debe ser de naturaleza**

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

antijurídica, esto es, que dicha lesión de orden patrimonial o extrapatrimonial no tenga un sustento jurídico válido y, que por lo tanto, **la persona o personas que lo sufren no tengan el deber jurídico de soportarlo**, en cuanto que, el Estado no está legítimamente autorizado, por ningún título jurídico, para imponer o irrogar la restricción o afectación negativa de un determinado derecho.

En relación con el concepto de daño antijurídico, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha puntualizado lo siguiente:

“Del daño antijurídico ha dicho la Sala en varias providencias cuyo apoyo se ha buscado en la doctrina y en la jurisprudencia españolas, que equivale a la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en la obligación de soportar; de esta manera, se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo, constituyendo un elemento estructural del daño indemnizable y objetivamente comprobable. Quizás sea esta característica la que ha inclinado a pensar que ha ocurrido un tránsito, por imperio constitucional de una responsabilidad de tipo subjetivo a otro objetivo. Esa conclusión no corresponde a la realidad. La ilicitud o antijuricidad del daño están insitos en el daño mismo sin referencia alguna a la licitud o ilicitud de su causa; en otros términos el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esa doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva. Uno y otro régimen adquieren puntos de distinción en cuanto tiene que ver con la imputación del daño, que como se, dijo, es el segundo elemento indispensable para que la responsabilidad de la administración sea declarada; dicho de modo diferente, no basta con que exista un daño antijurídico sufrido por una persona; es menester, además, que dicho daño sea imputable, vale decir, atribuido jurídicamente al Estado” (Negrillas fuera de texto).

Por su parte la Corte Constitucional en la sentencia C-954 de 2014, discurrió:

29.- Bajo tales supuestos, la Corte reconoció que la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado de la que habla el artículo 90 de nuestra constitución, funda sus bases particularmente en la noción de **daño antijurídico**¹⁰ imputable al Estado¹¹.

La doctrina revisada por esta Corporación¹² ha sostenido, que el daño en mención, para que genere la responsabilidad patrimonial del Estado a la que se alude el artículo 90 C.P., supone en primer lugar: (i) que el daño exista¹³; (ii) que

⁹ Sentencia de 13 de julio de 1993, Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 8163

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia C- 254 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-285 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² Corte Constitucional Sentencia C-043 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹³ Un ejemplo de la posible causación de un daño antijurídico puede verse en la sentencia **T- 824 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño**. En un caso en el que se discutía la colocación de unas antenas eléctricas en un predio privado la Corte sostuvo, citando la sentencia C-864 de 2004 M.P. Jaime Araujo, que *“cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución, debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por*

sea imputable a la Administración, y (iii) que sea antijurídico¹⁴. Se denomina en consecuencia daño “antijurídico”, no porque la conducta del autor de la lesión sea contraria al Derecho, sino porque el sujeto que sufre el daño, - esto es, el asociado, la persona o la víctima del Estado-, “no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio que se le ha infringido, creándose así una lesión injusta a su patrimonio”¹⁵ que debe ser indemnizada.

La antijuricidad del daño, en consecuencia, ocurre, en principio, cuando la actuación del Estado no se encuentra justificada, bien sea porque (i) no existe un título jurídico válido que autorice o admita el daño causado, -caso en el que el Estado no está legitimado para producir la afectación correspondiente-, o (ii) cuando el daño excede las cargas que normalmente **un individuo en la sociedad** está obligado a soportar¹⁶.

En ese orden de ideas, el daño antijurídico se ha descrito por la jurisprudencia contencioso administrativa, como “*la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar*”¹⁷.

30.- Ahora bien, para obtener la indemnización por un daño antijurídico propinado por el Estado¹⁸, se requeriría, además, que la lesión sea el resultado del cumplimiento regular o irregular de las obligaciones estatales o del incumplimiento de las mismas¹⁹. En palabras de la Corte, “*en la responsabilidad del Estado, el daño no es sólo el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también del ejercicio de una actuación regular o lícita...*”²⁰. En efecto, no todo daño antijurídico supone una conducta antijurídica de la Administración. Ésta también puede ser legítima²¹, como se desprende del espíritu de la responsabilidad patrimonial del Estado, consagrado en la Carta.

(...)

30.- Por último, aunque el daño antijurídico es un elemento *sine qua non* de la responsabilidad patrimonial del estado, no es el único requisito para que se dé la obligación de reparación²². En efecto, aun existiendo un daño antijurídico concreto, se debe acreditar, como vimos, la existencia de *un vínculo causal* entre

el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar”. Con fundamento en lo anterior dijo la Corte que: (i) no le es dable a las entidades prestadoras de servicios públicos, ocupar bienes de propiedad privada “por la vía de los hechos” y que si ello llegara a suceder deberán “responder patrimonialmente e indemnizar de forma plena y completa al titular de la propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, el daño que no tenía la obligación de soportar” y, (ii) que corresponde a la jurisdicción ordinaria, con fundamento en la normatividad civil, resolver las pretensiones de restablecimiento de los afectados.

¹⁴Un ejemplo de inexistencia de daño antijurídico puede verse en la **sentencia C-043 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra**, en la que se discutió el tema de si la condena en costas, constituía o no un daño antijurídico en términos del artículo 90 superior. En esa sentencia se acusaba al artículo 171 parcial del Código Contencioso Administrativo de inconstitucional, porque al indicar que el juez “podrá” condenar en costas a la parte vencida en el proceso, “*teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes*”, según el actor, ello implicaba para el caso del Estado, excluir en su favor algún aspecto de la condena allí establecida en desconocimiento del art. 90 superior. Para el actor, el Estado dejaría con esa norma de responder eventualmente por los daños antijurídicos que cause, frente al tema de las costas. En esta sentencia la Corte tuvo que evaluar si la condena en costas podía ser considerada un daño antijurídico en los términos del artículo 90 superior. Concluyó la Corte, haciendo una distinción entre responsabilidad sustancial del Estado y responsabilidad procesal, que: “*la responsabilidad que esta disposición constitucional regula [art. 90], es la derivada de las normas sustanciales, al paso que aquella a la que se refiere el artículo acusado es la derivada de las normas procedimentales que regulan el proceso contencioso administrativo. Y, además, porque la lesión económica que pueda sufrir la parte vencedora en el proceso surtido en contra del Estado por el hecho de que no se produzca condena en costas, no es un daño que pueda ser calificado de antijurídico, ya que la mengua patrimonial responde a una obligación procesal a cargo de esa parte triunfadora, definida por el Legislador en uso de libertad que le asiste de regular los procesos judiciales*”. En ese orden de ideas, desestimando los cargos por violación del artículo 90 e igualdad, la Corte declaró exequible la expresión acusada.

¹⁵ Cfr., entre otras, las sentencias C-333 de 1996 y C-892 de 2001.

¹⁶ Sentencia C-333 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁷ Consejo de Estado. Sentencia del 13 de julio de 1993. Citada por la sentencia C- 043 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁸ El daño antijurídico origina ciertamente un derecho de resarcimiento. Este es un derecho sustancial para cuya reparación el lesionado acude ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (si el daño es causado por un acto administrativo), de la acción de reparación directa (si el daño es causado por un hecho, omisión o una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos) o de la acción contractual (si el daño proviene del incumplimiento de un contrato). Del resultado de la interposición de estas acciones, este derecho sustancial a ser indemnizado, a pesar de que sea cierto, puede hacerse efectivo o no

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁰ Sentencia C-430 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-965 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-333 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

el daño y la actividad pública desplegada, de manera tal que el mismo pueda ser atribuido a una actuación u omisión de la autoridad pública, que pueda serle **imputable al Estado**.

Sumado a lo expuesto es conocido, por lo menos desde la sentencia proferida por el Sección Tercera del Consejo de Estado el 17 de agosto de 2017, dentro del radicado 25000232600020050037001 que el daño antijurídico para que sea resarcible, debe comportar de manera adicional, los siguientes requisitos,

Certeza, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente –que no se limite a una mera conjetura, hipótesis o eventualidad.

Personal, esto es, que sea padecido por quien lo alega, en tanto haga parte de su patrimonio material o inmaterial, bien por la vía directa o hereditaria.

Lícito, de modo que no recaiga sobre un bien o cosa no amparada por el ordenamiento jurídico

Persistente, en tanto no haya sido previamente reparado por otras vías.

Igualmente se debe señalar que, la carga de la prueba del daño incumbe al perjudicado, en tanto que, es cierto que al juez le corresponde fijar la existencia y la entidad cuantitativa del daño, pero, siempre subordinada dicha actividad a la prueba suministrada por la persona o personas que sufrieron el perjuicio, por cuanto éste debe estar debida y fehacientemente acreditado.

ii) La imputabilidad del daño se refiere a la posibilidad de predicar la existencia de un título jurídico de imputación que, partiendo de la comprobación del nexo de causalidad entre el daño y la acción u omisión de una autoridad pública demandada, permita atribuirle al Estado la obligación jurídica de resarcir dicho perjuicio ocasionado.

Así las cosas, en cada caso en concreto habrá lugar a determinar puntualmente si se encuentra debidamente acreditado el daño antijurídico sufrido alegado en la demanda de grupo, así como la existencia del título de imputación jurídica que permita endilgar la responsabilidad de las entidades o autoridades públicas vinculadas en la relación jurídico procesal.

Esa imputabilidad jurídica del daño, bien puede ser atribuida, según el caso, a través de distintos títulos jurídicos de imputación, los que han sido desarrollados ampliamente por la jurisprudencia del Consejo de Estado entre los que se encuentran, entre otros, la falla del servicio (probada o presunta), el daño especial, el riesgo excepcional, la ocupación temporal de inmuebles, la responsabilidad derivada de la administración de justicia en sus diversas modalidades, por razón de trabajos públicos y la responsabilidad como consecuencia del almacenamiento en bodegas oficiales, entre otras.

Caso Concreto

Problema jurídico

En el presente caso, el problema jurídico principal, se contrae a establecer la legalidad del artículo segundo del Decreto 811 del 28 de diciembre de 2017²³, en cuanto la parte actora considera que **el porcentaje de conservación** en el avalúo catastral fijado en el 3% excede al reajuste anual fijado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 2204 del 26 de diciembre de 2017.

Como problema jurídico subsecuencial, en el evento de que sea prospera la nulidad deprecada, determinar la configuración de los elementos configurativos de la responsabilidad patrimonial del Estado y si el grupo demandante tiene derecho a ser reparado.

Solución a los problemas jurídicos

Empezar por indicar que mediante la Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones, se dispuso, entre otras cosas que las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores e formación, actualización y conservación de los catastros, al respecto el artículo 3 dispuso:

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

Por medio de la Resolución 070 del 4 de febrero de 2011, el director de Instituto Geográfico Agustín Codazzi, reglamentó técnicamente la actualización de la formación catastral y la conservación catastral, allí en el artículo 1 definió el catastro

²³ por medio del cual se determina para el Distrito Capital de Bogotá, el porcentaje de incremento de los avalúos catastrales de conservación para el año 2018

como “*el inventario o censo, debidamente 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.*”

En el artículo 2 estableció los objetivos generales del catastro y dentro de ellos el de elaborar y administrar el inventario nacional de bienes inmuebles mediante los procesos de Formación, Actualización de la Formación y Conservación Catastral.²⁴

El artículo 8 fue modificado por el artículo 1 de la Resolución 1055 de 2012²⁵, que trata del avalúo catastral, así:

Artículo 8o. Avalúo catastral. El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

Las autoridades catastrales realizarán los avalúos para las áreas geoeconómicas, dentro de las cuales determinarán los valores unitarios para edificaciones y para terrenos.

Para la determinación del avalúo catastral las autoridades catastrales se apoyarán en la información que provean los observatorios inmobiliarios.

PARÁGRAFO 1o. Conforme al artículo 11 de la Ley 14 de 1983, en ningún caso los inmuebles por destinación constituirán base para la determinación del avalúo catastral.

PARÁGRAFO 2o. El avalúo catastral es el valor asignado a cada predio por la autoridad catastral en los procesos de formación, actualización de la formación y conservación catastral, tomando como referencia los valores del mercado inmobiliario, sin que en ningún caso los supere. Para el efecto, las autoridades catastrales desarrollarán los modelos que reflejen el valor de los predios en el mercado inmobiliario de acuerdo a sus condiciones y características.

PARÁGRAFO 3o. En el avalúo catastral no se tendrá en cuenta el mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento en que se efectúe la identificación predial asociada a los procesos catastrales.

PARÁGRAFO 4o. En el avalúo catastral no se tendrán en cuenta los valores histórico, artístico, afectivo, good will y otros valores intangibles o de paisaje natural que pueda presentar un inmueble”.

Por su parte el artículo 76 determinó la formación catastral de la siguiente manera:

²⁴ Ver numeral 1 artículo 2, Resolución 070 de 2011.

²⁵ Esta resolución fue derogada por la 1149 de 2021, no obstante para el 2018 era la norma vigente, por tanto aplicable al caso en estudio.

ARTÍCULO 76.- Formación catastral. - La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio. La información obtenida se registrará en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales.

PARAGRAFO: En este proceso se obtiene la información correspondiente de cada uno de los predios de la unidad orgánica catastral o parte de ella, teniendo como base los aspectos antes referidos, con el fin de lograr los objetivos generales del catastro.

El artículo 97 fue modificado por el artículo 7 de la Resolución 1055 de 2012, que regulo el tema de la actualización de la formación catastral así:

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”.

Finalmente, y para los fines de esta decisión, los artículos 105 y siguientes trataron lo relativo a la conservación catastral, así:

ARTÍCULO 105.- Conservación catastral.- La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad inmueble en sus aspectos físico, jurídico, económico y fiscal. La conservación se inicia al día siguiente en el que se inscribe la formación o la actualización de la formación del catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble. **PARÁGRAFO:** La realización de las labores del proceso de actualización de la formación catastral no interrumpe las actividades de conservación catastral.

ARTÍCULO 106.- Objetivos de la conservación catastral.- La conservación del catastro tiene los siguientes objetivos:

1. Mantener al día los documentos catastrales y la base de datos catastral de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble;
2. Asegurar la debida conexión entre Notariado y Registro y el Catastro;
3. Establecer la base para la liquidación del impuesto predial unificado y de otros gravámenes y tasas que tengan su fundamento en el avalúo catastral;
4. Proporcionar la información que sobre los recursos básicos se posea, para la promoción del desarrollo económico y social de los municipios y del país.

5. Apoyar los procesos de protección de bienes inmuebles de la población en riesgo de desplazamiento o en desplazamiento forzado.

ARTÍCULO 107.- Entidades y funcionarios responsables de la conservación catastral.- La conservación catastral es responsabilidad de las Direcciones Territoriales y sus Unidades Operativas de Catastro en el caso del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", y de las demás autoridades catastrales del país, con la colaboración de los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos y de los Tesoreros o quien haga sus veces en las entidades territoriales.

En el ámbito puramente Distrital, se debe tener en cuenta la Ley 601 de 2000, Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.

Ahora bien, para una mejor ilustración del trasegar normativo en el ámbito del Distrito Capital en este aspecto, se debe traer a colación lo considerado por la Corte Constitucional en la sentencia C-032 de 2005, donde se razonó:

1. Como se ha indicado, el problema jurídico sometido a consideración de la Corte está relacionado con la metodología seguida para efectos de la liquidación del impuesto predial correspondiente a bienes inmuebles urbanos y rurales en el distrito capital. Para su adecuada contextualización hay que tener en cuenta que en vigencia del Decreto 1421 de 1993, la base gravable para la determinación del impuesto predial estaba determinada por el valor que mediante autoavalúo establecía el contribuyente y no podía ser inferior al avalúo catastral o autoevalúo del año anterior, incrementado en la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor certificado por el DANE. Esta metodología pretendía guardar una relación de equilibrio entre el progresivo incremento del costo de los inmuebles y la determinación de la base gravable para la liquidación del impuesto predial, evitando que este tributo se congelara no obstante el incremento del valor de los predios.

Con todo, ese sistema se mostró desafortunado en los momentos de desaceleración que afectaron la economía nacional a mediados de la década del noventa. Esto fue así porque la desaceleración económica evidenció que el valor de la propiedad inmueble no se incrementaba de manera correlativa a la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, determinada con el IPC, y que a pesar de ello los avalúos catastrales, los autoavalúos y el impuesto predial se incrementaban de manera automática cada año en un porcentaje igual a la inflación. Esa falta de correspondencia entre el incremento del valor de la propiedad raíz y la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, hizo que los contribuyentes terminaran liquidando y pagando el impuesto predial a partir de unas bases gravables que en muchos casos excedían el valor comercial de los inmuebles, desvertebrándose así los principios de justicia y equidad del sistema tributario.

2. Ante ese panorama, en el Congreso de la República se tramitó un proyecto de ley mediante el cual se establecía una nueva metodología para la determinación de la base gravable del impuesto predial en el distrito capital. Tal metodología se concibió de tal manera que se mantuviera la correspondencia entre el valor efectivo de los inmuebles, el autoavalúo y el impuesto predial a pagar por el contribuyente. Ese proyecto fue debatido y aprobado, con algunas

modificaciones, correspondiendo su texto a la Ley 601 de 2000. Mediante esta ley:

- Se dispuso que a partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante avalúo establezca el contribuyente, valor que deberá corresponder como mínimo al avalúo catastral vigente al momento de la causación del tributo.

- Se ordenó que los avalúos catastrales de formación y/o actualización se entenderán notificados una vez se publique el acto administrativo de clausura y se incorpore en los archivos de los catastros.

- **Se fijó la metodología para el reajuste anual de los avalúos catastrales de conservación.** (Negrilla fuera de texto)

- Se facultó al propietario o poseedor del bien raíz para solicitar la revisión de los avalúos de formación, actualización o conservación.

- Se estableció la manera como debían determinar la base gravable los responsables del tributo a los que no se les haya fijado avalúo catastral.

- Se dispuso que la información de identificación de los predios registrada en las declaraciones tributarias del impuesto predial unificado que no se encuentren en las bases catastrales servirá de base para los procesos que realice la autoridad catastral y, finalmente,

- Se estableció que el Distrito Capital podrá mantener o establecer sistemas preferenciales y optativos de liquidación y recaudo del impuesto predial unificado.

3. Como puede apreciarse, mediante la Ley 601 de 2000 se pretendieron resolver los problemas de injusticia e inequidad tributaria generados por la anterior metodología de determinación de la base gravable para la liquidación del impuesto predial. Para ello se estableció como referente mínimo para determinar la base gravable del impuesto predial, el valor catastral vigente al primero de enero de cada año y se dispuso que ese valor se reajustara anualmente por el gobierno distrital de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria y rural y previo concepto del Confis.

Con todo y la claridad que nos brinda los razonamientos de la Corte, es menester traer a colación la norma en comento -Ley 601 de 2000²⁶ – la cual establece una nueva metodología para la determinación de la base gravable del impuesto predial, tal aspecto se estableció en el artículo 1, veamos:

ARTICULO 1o. A partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante autoevalúo establezca el contribuyente, que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de causación del impuesto.

Sin embargo, el contribuyente propietario o poseedor podrá determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, caso en el cual no procede

²⁶ Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.

corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable.

Un punto medular a tener en cuenta en esta nueva metodología es la relacionada con la manera de reajustar los avalúos catastrales de **conservación**, epicentro de la discusión planteada por el grupo demandante.

Al respecto el artículo 3 de la Ley 601 de 2000, es claro en determinar que los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determine el Gobierno Distrital, para mejor claridad se trae a colación el texto de la norma:

ARTICULO 3o. Los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determine y publique el Gobierno Distrital en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal, Confis del periodo comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Lo anterior, orilla a concluir desde la órbita legal, que la fijación del porcentaje del reajuste del avalúo catastral de conservación esta en cabeza del Gobierno Distrital, sin que de la norma que así lo impone se pueda extraer que aquel deba guardar consonancia con una norma de orden nacional.

Ahora bien, la misma Corte Constitucional en la sentencia C-032 de 2005, dilucidó si la competencia impuesta al Distrito Capital para fijar el porcentaje de conservación de los avalúos catastrales se encontraba ajustada al ordenamiento jurídico superior, al respecto razonó:

(...)

4. En el marco indicado, **el problema central que plantea la demanda radica en establecer si la atribución conferida por la norma demandada al gobierno distrital para reajustar anualmente los avalúos catastrales de conservación trasgrede o no los fundamentos constitucionales del sistema tributario, prioritariamente los principios de legalidad y certeza del tributo.** Como se sabe, el Texto Superior, como sistema normativo dotado de una profunda carga axiológica, consagra los principios con arreglo a los cuales las entidades constitucionalmente autorizadas pueden configurar el sistema tributario. En torno a tales principios, esta Corporación, en la Sentencia C-643-02, hizo los planteamientos que, dada su pertinencia, en seguida se retoman:

“el constituyente ha determinado los principios con arreglo a los cuales debe regularse el sistema tributario. Tales principios son, por una parte, los de legalidad, certeza e irretroactividad y, por otra, los de equidad, eficiencia y progresividad.

Los primeros están consagrados en el artículo 338 de la Carta. De acuerdo con el principio de legalidad, todo tributo requiere de una ley previa que lo establezca y la competencia para imponerlo radica en el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales como órganos de representación popular. En virtud del principio de certeza, la norma que establece el impuesto debe fijar el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. Y en razón del principio de irretroactividad, la ley

que impone un impuesto no puede aplicarse a hechos generadores ocurridos antes de su vigencia.

De otro lado, los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario están consagrados en el artículo 363 del Texto Superior. El principio de equidad tributaria es la manifestación del derecho fundamental de igualdad en esa materia y por ello proscribire formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados tanto por desconocer el mandato de igual regulación legal cuando no hay razones para un tratamiento desigual, como por desconocer el mandato de regulación diferenciada cuando no hay razones para un tratamiento igual. El principio de progresividad compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente. Finalmente, el principio de eficiencia implica que debe existir una relación de equilibrio entre los costos que la administración debe asumir para el recaudo del tributo y las sumas recaudadas, es decir, se trata de generar el mayor recaudo al menor costo.

Estos principios constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisarlo esta Corporación, se predicán del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular”.

En este orden de ideas, cuestionar la facultad del gobierno distrital para reajustar los avalúos catastrales de conservación y afirmar esa potestad como privativa del concejo distrital implica afirmar la vulneración del principio de legalidad como fundamento constitucional del sistema tributario. No obstante, una cosa es la reserva fijada por la Constitución para la determinación de los elementos del tributo y otra muy diferente la facultad administrativa de reajustar anualmente uno de tales elementos con base en un índice técnico. En tanto que los elementos del tributo sólo pueden ser fijados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y el Concejo Distrital de Bogotá; **distintas autoridades administrativas bien pueden ser habilitadas para fijar o reajustar los valores patrimoniales de los bienes sobre los cuales pesa la carga tributaria pues este es un ejercicio de una función típicamente administrativa, que obedece a motivos razonables y sobre la que no existe reserva alguna.** (Negrillas del Despacho)

5. Tal ha sido el entendimiento a que esa problemática le ha dado la doctrina de esta Corporación. En tal sentido, es cierto que el principio de legalidad involucra la fijación misma del tributo y de sus elementos por parte de los representantes del pueblo; no obstante, **“La ley no puede, por razones de tipo técnico que tienen que ver especialmente con la fluctuación de los valores de los distintos activos patrimoniales, entrar a determinar en cada caso concreto el valor de un bien. Debe entonces limitarse a indicar la manera como debe ser fijado ese valor”.** Y esto es así en cuanto **“No compete al legislador señalar directamente en todos los casos los valores patrimoniales de los bienes que son tomados como determinantes de la base gravable de los**

tributos, pues esto, por razones de tipo técnico y administrativo, no resulta posible en la mayoría de los casos”. Esta situación es explicable ya que *“Fenómenos tan dinámicos como la inflación y la devaluación monetaria, entre otros, hacen pensar en lo inconveniente y contraria a la naturaleza de las cosas que resulta esa posición”* (Corte Constitucional, Sentencia C-583-96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). (Negrillas fuera de texto)

En este marco, es claro que el principio de legalidad *“no tiene el alcance de impedir que el Congreso defiera a otras entidades la fijación de ciertos conceptos técnicos que inciden en la determinación de alguno de los elementos del tributo”* (Corte Constitucional, Sentencia C-842-00, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa) pues **“Resultaría contrario a la técnica del procedimiento tributario exigir que la ley, el acuerdo o el reglamento, más allá de la fijación de la base de cobro del gravamen, entren a detallar en cada caso concreto la suma sobre la cual el mismo habrá de liquidarse, ya que en esta operación deben tenerse en cuenta variables económicas que escapan al rigorismo propio de esos actos jurídicos y a la determinación política del tema, lo cual se encuadra dentro del principio de legalidad tributaria”** (Sentencia C-597-00, M.P. Álvaro Tafur Galvis). (Negrillas fuera de texto)

En la reciente Sentencia C-690-03, M. P. Rodrigo Escobar Gil, esta Corporación realizó un estudio muy detenido de esta temática y reconstruyó la línea jurisprudencial elaborada en torno a ella. Ese estudio le permitió a la Corte llegar a las siguientes conclusiones:

“Con base en el recuento de la jurisprudencia de la Corporación sobre la materia, es posible concluir que en desarrollo del principio de legalidad de los tributos contenido en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, corresponde al legislador, y en ciertos casos a las Asambleas y los Consejos, con sujeción a la ley, determinar directamente y de manera clara todos los elementos de la obligación tributaria. Sin embargo, no toda ambigüedad en la ley que crea un tributo o toda dificultad en su interpretación conduce a la inconstitucionalidad de la misma, porque para ello es necesario que el alcance de la ley no pueda ser determinado de acuerdo con las reglas generales de interpretación de la ley.

Por otra parte, no siempre resulta exigible que la determinación de los elementos del tributo sea expresa, y no se viola el principio de legalidad tributaria cuando uno de tales elementos no está determinado en la ley, pero es determinable a partir de ella.

Finalmente, en materia de remisiones a la administración o al reglamento, es posible concluir que el rigor del principio de legalidad se aplica a la determinación política de los elementos del tributo, y que de tal rigor escapan ciertas variables técnicas o económicas cuya concreción no es posible realizar en la misma ley. (Negrillas fuera de texto)

*Entre tales remisiones, la Corte se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad de las que se refieren a la certificación de precios, a la fijación de parámetros para la valoración de activos, **al avalúo catastral**, al índice de bursatilidad de las acciones. Estas hipótesis de remisión a la administración tienen como denominador común que se refieren a elementos variables, que no es posible predeterminar en la ley, pero que responden a realidades técnicas susceptibles de concreción con un alto nivel de certeza. Así, no obstante, un relativo margen de apreciación, la determinación del valor de un inmueble, o el precio de un*

producto, el valor de unos activos o el índice de bursatilidad de unas acciones, está necesariamente vinculada a la realidad objetiva que tales conceptos comportan. (Negrillas fuera de texto)

Adicionalmente la Corte también ha dicho que es posible que la remisión recaiga sobre conceptos que, no obstante, no tener un carácter unívoco en la ciencia económica sean determinables, a partir de ciertos parámetros. Tal es el caso, por ejemplo, del concepto de insuficiencia de oferta.

En materia de remisiones en la ley tributaria, entonces, se tiene que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la determinación de los elementos del impuesto contenidos en la ley puede quedar librada a la actividad de entidades administrativas cuando en un análisis de razonabilidad se pueda concluir que no es posible que la determinación que se deja a la administración se cumpla por el propio legislador. (Negrillas fuera de texto)

De este modo, no obstante que el legislador ha expresado su voluntad en torno a la configuración de un impuesto, ciertas variables escapan a la posibilidad de determinación legislativa, bien sea por el carácter cambiante que revisten o por su naturaleza técnica especializada. (Negrillas fuera de texto)

En este caso la determinación política del tributo, que como se ha expresado está sometida al rigor del principio de legalidad en sentido estricto, hace referencia a un elemento volitivo, esto es a la decisión del legislador de establecer un determinado tributo definiendo los elementos que lo conforman. Pero en la definición del tributo pueden incidir variables económicas cuya determinación puede librarse a la administración”.

Entonces, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, son legítimas aquellas remisiones a autoridades administrativas contenidas en la ley, las ordenanzas o los acuerdos orientadas a la concreción de variables técnicas o económicas que por razones de la misma índole no son susceptibles de fijar en tales disposiciones. Pero tal legitimidad concurre solo si tales remisiones, en cada caso específico, se muestran razonables; esto es, si constituyen un medio adecuado de realización del fin pretendido y si el cumplimiento de tal tarea por parte de la autoridad constitucionalmente habilitada para determinar el tributo y sus elementos se muestra inadecuada dada la índole estrictamente técnica de la variable correspondiente. (Negrillas fuera de texto)

Por manera que desde la óptica jurisprudencial la situación en análisis no varía a la establecida en la Ley, pues está claro que gozan de legitimidad las remisiones a las autoridades administrativas contenidas en leyes, ordenanzas o acuerdos orientadas a la concreción de variables técnicas o económicas, las cuales por tener inmersas elementos inestables o versátiles no es posible determinarlos en la ley.

En el caso concreto, como quedó visto, fue a través del artículo segundo de la Ley 601 de 2000 que se facultó al Distrito Capital de Bogotá para fijar anualmente – en

el mes de diciembre de cada año- el porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales de conservación; en atención a este devenir es que el Decreto 811 del 28 de diciembre de 2017 (norma acusada) en su considerando acertadamente indicó:

Que el artículo 3 de la Ley 601 de 2000, "Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital" determina que "los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determine y publique el Gobierno Distrital en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal - CONFIS - del periodo comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior."

Así las cosas, al recaer **por ley** la facultad de reajuste del porcentaje de conservación en el Distrito Capital, erróneo es sostener como lo hacen los demandantes, que los incrementos porcentuales de conservación no se ajustan o no están en consonancia con el Decreto Nacional 2204 de 2017.

Tampoco es acertado manifestar que el Distrito Capital de Bogotá para la fijación del porcentaje de reajuste del avalúo catastral está sometido a lo normado en el artículo 6 de la Ley 242 de 1995, "por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones", pues acorde con el análisis normativo y las acertadas consideraciones de la Corte Constitucional, para esta sede judicial está claramente definido e identificado el marco legal que sobre el cual ese particular rige al Distrito Capital- Ley 601 de 2000.

En ese orden, la nulidad deprecada no esa llamada a prosperar, en consecuencia al no existir o al no estar demostrada la causa u origen del daño , que en el presente caso estaba atada a la nulidad del artículo segundo del Decreto 811 del 28 de diciembre de 2017, es claro que no se configura el daño como elemento de configurativo de la responsabilidad del estado, la misma suerte corre la imputabilidad a la administración o nexo causal y la antijuricidad del mismo, lo que en suma conduce a negar las pretensiones de la acción de grupo.

COSTAS

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso²⁷, no hay lugar a la condena

²⁷ "Artículo 365. Condena en costas.

en costas, porque no se demostró su causación. Lo anterior acorde con el Artículo 2º, Parágrafo 4º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO. - Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. - En firme esta sentencia, liquídense los gastos procesales, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

CUARTO. - La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

mas

En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”

Firmado Por:
Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **e60c12aa5601dfaa86138f95eed7a93dae0403726c3274ff7d2517bb25fd25c**

Documento generado en 17/08/2022 08:15:46 PM

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