

+REPUBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE No. 110013342-046-2017-00129-00
ACCIONANTE: ANTONIO JOAQUIN FONTALVO FERREIRA y otros
ACCIONADO: Bogotá D.C –
VINCULADOS: Secretaria de Hacienda, Catastro Distrital.
ACCION: GRUPÓ

I. ASUNTO

Procede el Despacho a proferir la decisión que en derecho corresponda, frente a la acción de grupo instaurada, en nombre propio, por los señores Antonio Joaquín Fontalvo Ferreira, Martín Alberto Fontalvo Ferreira, Gloria Estella Ochoa Pérez, en contra el Distrito Capital de Bogotá, en cuanto persiguen que la parte demandada indemnice a los accionantes por los cobros indebidos del impuesto predial.

II. ANTECEDENTES

2.1 La Demanda

En escrito presentado el 26 de abril de de 2017, los señores Antonio Joaquín Fontalvo Ferreira, Martín Alberto Fontalvo Ferreira, Gloria Estella Ochoa Pérez interpusieron demanda en ejercicio de la acción de grupo en contra del Distrito Capital de Bogotá, persiguiendo que la parte demandada indemnice a los accionantes por los cobros indebidos del impuesto predial.

2.1.1. Pretensiones

Los demandantes solicitaron que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERA: Que Se declare la nulidad del artículo Segundo del Decreto 634 de diciembre 27 de 2016, Decreto proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., acto administrativo en cuanto excede del porcentaje de conservación -sic- y/o de reajuste anual, fijado en el 3% por el Gobierno nacional mediante Decreto Nacional 2207 de diciembre 30 de 2016, aplicable para la vigencia fiscal de 32017 y Documento Conpes 3881 de diciembre 22 de 2016.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene el Distrito Capital de Bogotá, como restablecimiento del derecho, a que los avalúos catastrales aplicables para la vigencia 2017, sean reajustados según el Decreto Nacional 2207 y Documento Conpes 3881 de diciembre 30 y 22 de 2016 – sic- respectivamente.

TERCERA: Como consecuencia de la declaración primera (...). Como restablecimiento del derecho, a título de indemnización, les sean abonados en cuenta o devueltos los mayores valores cobrados y efectivamente pagados por concepto del impuesto predial y sus complementarios por la vigencia 2017, indexados y con intereses, a los propietarios de los inmuebles demandantes y también as las personas miembros del grupo que fueron afectados individualmente en sus bienes inmuebles por los hechos vulnerantes que igualmente se representan por parte de los demandantes y de La suscrita abogada, a quienes se les modifique, disminuyendo el avalúo catastral de sus bienes inmuebles, por la vigencia fiscal 2017; la sentencia, dispondrá el pago de una indemnización colectiva conteniendo la suma ponderada de todas las indemnizaciones individuales, sin perjuicio de un mayor valor que resulte de la aplicación de las reglas de equidad, de la ley o de la jurisprudencia para la época de la sentencia; y los demás perjuicios que se puedan deducir de los hechos probados en el proceso.

CUARTA: Como consecuencia de la declaración primera (...). Como restablecimiento del derecho, a título de indemnización, les sean disminuidos los mayores valores cobrados y no pagados por concepto del impuesto predial y sus complementarios por la vigencia de 2017, a los propietarios de los inmuebles demandantes y también para las demás personas miembros del grupo que fueron afectados individualmente en sus bienes inmuebles por los hechos vulnerantes y que forman parte de la universalidad que no otorgaron poder pero que igualmente se representan por parte de los demandantes y de la suscrita abogada, a quienes se les modifique, disminuyendo el avalúo catastral de sus bienes inmuebles, por la vigencia fiscal de 2017; la sentencia dispondrá el pago de una indemnización colectiva conteniendo la suma ponderada de todas las indemnizaciones individuales, sin perjuicio de un mayor valor que resulte de la aplicación de reglas de equidad, de la ley o de la jurisprudencia, para la época de la sentencia; y los demás perjuicios que se puedan deducir de los hechos probados en el proceso .

QUINTA: Como consecuencia de las declaraciones anteriores, 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, como

consecuencia del irregular incremento de los avalúos catastrales que es base para la determinación del mencionado impuesto predial.

SEXTA: Que se condene a la entidad demandada a las indemnizaciones individuales que llegaren a presentarse mediante la solicitud de usuarios que no hacen parte del proceso pero que acudan antes o después de la sentencia dentro de los términos indicaos en la ley 472 de 1998.

SÉPTIMA: Se disponga 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, administrado por el defensor del Pueblo.

OCTAVA: Los honorarios del abogado serán pagados directamente por el demandado dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

NOVENA: Que se condene en costas a la entidad demandada, teniendo en cuenta las expensas de las publicaciones obligadas y ordenadas en los artículos 53 y 65 numeral 5° de la ley 472 de 1998.

DECIMA. Se de aplicación a los artículos 192, 195 del C.C.A (ley 1437 de 2011) -sic- y demás normatividad concordante.

DECIMA PRIMERA. Que en virtud de esta demanda, se condene al demandado, a pagar las costas que genere el presente proceso y las agencias en derecho, en la cuantía que resulte de las bases que se prueben en el curso del proceso.

DECIMA SEGUNDA. Que se condene al demandado a pagar una suma adicional cuyo monto ascenderá al 0.5% de la indemnización total coma la que tendrá por objeto garantizar la publicidad necesaria para que la totalidad o por lo menos la mayoría de los miembros del grupo, reciban la indemnización correspondiente.

DECIMA TERCERA. Que el monto total de las indemnizaciones y la suma adicional para publicidad deben ser entregados por los demandados al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos de la Defensoría del Pueblo, sin excepción, dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria del fallo.

DECIMA CUARTA. Que el fondo pagará las indemnizaciones individuales de acuerdo a los listados de los usuarios que pagaron el mayor impuesto predial por la vigencia fiscal de 2017 desde enero de 2017 y en adelante coma remitidos por el demandado coma basta con que esté incluido dentro de dichos listados para que proceda el pago de la indemnización, previa identificación de la persona propietaria del inmueble.

DECIMA QUINTA. Con el objeto de garantizar la efectividad de la indemnización coma se solicita se condene al demandado a la devolución de lo pagado por concepto del impuesto predial o de la disminución del valor a pagar por concepto del mismo impuesto,

utilizando la figura del abono en cuenta corriente coma a través de un rubro específico denominado para tal fin y que se refleje en la factura de liquidación del impuesto. En todos los casos el demandado enviara un listado totalizado al juzgado de origen, señalando los contribuyentes con la identificación personal y la de los inmuebles que fueron materia de devolución o disminución del impuesto predial por pago o abono en cuenta coma el valor devuelto o disminuido en forma individual y totalizado y la vigencia fiscal que fue materia de devolución o disminución

DECIMA SEXTA. Que se ordene la liquidación de honorarios equivalentes al 10 por ciento de las indemnizaciones reconocidas en favor de cada uno de los grupos, a que se traducen en el valor devuelto o abonado en cuenta a los propietarios de inmuebles que pagaron mayores valores en impuesto predial complementarios o el valor disminuido en la liquidación del impuesto predial y sus complementarios para aquellos contribuyentes que aún no han pagado esos tributos coma por la vigencia fiscal 2017, de conformidad con el numeral 6° del artículo 65 de la ley 472 de 1998. ”

2.1.2. Hechos

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, la demanda indicó lo siguiente:

El alcalde mayor de Bogotá D.C. profirió el Decreto 634 de diciembre 27 de 2016, por medio del cual se fijo los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia fiscal 2017, entre otros.

Alude que el Gobierno nacional estableció como mediante Decreto 2207 de diciembre 30 de 2016, en el tres por ciento (3%) el porcentaje máximo de reajuste para la conservación de los avalúos catastrales para la vigencia fiscal de 2017, previo concepto del documento CONPES 3881 de diciembre 22 de 2016.

Añade que el Gobierno nacional estableció mediante Decreto 2558 de diciembre 30 de 2015, en el tres por ciento (3%) el porcentaje máximo de reajuste para la conservación de los avalúos catastrales para la vigencia fiscal de 2016, previo concepto del documento COMPES 3852 de diciembre 21 de 2015.

Los incrementos conceptuales de conservación, de acuerdo a las resoluciones enuncias y promulgadas por Bogotá D.C., no se encuentran en consonancia con el decreto nacional por ser superiores al 3% anual fijado por dicha normatividad.

Agrega que al determinarse una base gravable manera irregular y en exceso consecuentemente el impuesto predial y sus complementarios se determina también en forma irregular y en exceso por la vigencia fiscal de 2017.

2.1.3. Fundamento jurídico de la acción concepto de violación

Bajo el acápite de “fundamentos Jurídico de la acción y concepto de la violación”, el demandante atribuyó responsabilidad a las entidades en los siguientes términos:

Señala que el acto administrativo demandado es nulo parcialmente por la violación de las normas constitucionales y legales, lo cual se sintetiza en el desconocimiento de los principios de igualdad, de equidad y legalidad tributaria.

Alude que los avalúos catastrales son la base gravable del impuesto predial y los que este último se deriven. Estos avalúos como elemento de la obligación tributaria, es determinado por las autoridades de catastro distrital, en palmario desconocimiento del principio legalidad tributaria.

Los avalúos catastrales son conservados mediante incrementos porcentuales de reajuste o conservación y son actualizados mediante proceso de actualización que se suscitan con una periodicidad mínima de 5 años.

Respecto de los ajustes anuales de conservación refiere al art. 132 de la Resolución No 070 de 2010 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al art.6º de la Ley 242 de 1995, para señalar que el Gobierno Nacional expidió el decreto nacional 2207 diciembre 30 de 2016 que estableció la tasa de incremento porcentual de los avalúos catastrales en todo el país, en el 3% aplicable para la vigencia 2017, porcentaje igual a la meta de inflación esperada para el mismo año basados en el certificado del Banco de la República.

A mí con base en la anterior normatividad cómo se expidió el documento 3881 diciembre 22 de 2016, en el cual se recomendó al Gobierno Nacional se fijará el 3 por ciento como tasa de conservación para los avalúos catastrales en todo el país.

Refiere que el artículo 190 de la Ley 1607 de 2012, estableció los parámetros para la determinación de los incrementos porcentuales para la realización de los reajustes automáticos anuales de los avalúos catastrales para las ciudades con catastro descentralizados.

Cita que el artículo 3º de la Ley 601 de 2001, establece los parámetros para la determinación de los incrementos porcentuales para la realización de los reajustes automáticos anuales a los avalúos catastrales para Bogotá.

Alude que con base en la anterior normativa Bogotá expidió el acto administrativo demandado, estableciendo un porcentaje de incremento de regusto conservación de los avalúos catastrales urbanos muy por encima y en exceso de los porcentajes establecidos por el Gobierno nacional y por el documento Conpes, atrás relacionados coma y en exceso de la meta de inflación prevista para el año 2017 y expidió los recibos o facturas de cobro del impuesto predial, por la vigencia 2017.

Cita la Ley 242 de 28 diciembre de 1995 para señalar que estableció la forma como deberá tenerse en cuenta la meta de inflación en la expedición de las normas por parte de las administraciones distritales, entre otras, y como factor de reajuste de los valores catastrales, entre otros. Agrega que esta ley estableció expresamente de manera especial el tratamiento para el reajuste anual de los avalúos catastrales en el artículo 6º advirtiendo taxativamente que el porcentaje incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año que se define el incremento.

Por lo que estima, nos encontramos con una normatividad que por vía general incluye a las Administraciones Distritales, entre otras, y por vía especial determina el porcentaje de reajuste anual de los avalúos catastrales, con el imperativo de que estos no podrán ser superiores a la meta de la inflación en el sentido teleológico de la norma.

Refiere que con la entrada en vigencia del art 3º de la Ley 601 de 2000 y el art 190 de la Ley 1607 de 2012, se delegó la facultad a la administración distrital de Bogotá y a los que tengan catastros descentralizados, de establecer, en forma diferencial, los porcentajes de conservación anual de los avalúos catastrales. Estima que tanto

la Ley 601 de 2000 como la 1607 de 2012, no derogaron ni tácita, ni orgánicamente la Ley 242 de 1995.

Añade que la Administración Distrital de Bogotá, tiene ahora la facultad delegada de establecer el porcentaje del incremento anual de los avalúos catastrales, facultad que no opaca, ni deroga, el porcentaje de incremento anual establecido por el Gobierno Nacional, porcentaje que, señala, fijado hay que respetarlo, que podrá ser igualado y fijado escalonadamente o en forma diferencial en porcentajes inferiores de acuerdo a los estratos socioeconómicos en donde se encuentran los inmuebles y de acuerdo a índices de valoración inmobiliaria y/o de acuerdo con su calificación por actividad, pero nunca sobrepasar el porcentaje fijado por el gobierno nacional y menos aún sobrepasar el límite de inflación esperada para el año en que se define el incremento.

Refiere, con base en lo señalado por la Corte, debe considerarse que aún cuando la lectura aislada de los arts 3º de la Ley 601 de 2000 y 190 de la Ley 1607 de 2012, “pareciera deducirse una autonomía del gobierno distrital para efecto de establecer libremente el porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales”, ello no es así, “pues dichas disposiciones han de interpretarse en íntima relación con la Ley 242 de 1995” mediante la cual, se establece para todo el territorio nacional, el procedimiento de ajuste anual a los avalúos catastrales y los límites a estos reajustes, a través de los Decretos Nacionales, los Documentos Conpes y la prohibición expresa de no exceder la meta de inflación fijada para el periodo del reajuste, de allí la excepción de ilegalidad que se propone.

Señala que si la Nación a través del Ejecutivo Nacional y el departamento Nacional de Planeación a través de los documentos Conpes, en ejercicio del mandato consignado en el art 6º de la Ley 242 de 1995 fijaron los porcentajes de conservación de los avalúos catastrales en todo el territorio nacional, velando porque estos no superen la meta de inflación, lo propio deben hacer los catastros descentralizados, dentro de ellos Bogotá D.C.

Alude que dicha competencia no puede ser ejercida de manera autónoma en cuanto a su contenido, pues este debe respetar los topes establecidos por el Estado mismo y en consecuencia, refiere existe un tope general para el incremento anual de los

avalúos catastrales; por tanto mal puede entenderse que la descentralización administrativa referida a la competencia para determinarlo, suponga también hacerlo por fuera de los topes comunes que aplican al resto respecto de los cuales no aplica dicha descentralización.

Concluye que el Gobierno distrital al establecer en el Decreto 634 de diciembre 27 de 2016, un porcentaje de conservación de 8.8% para los predios urbanos en el Distrito Capital de Bogotá, excede el 3% lo fijado por el Gobierno Nacional y Documento Conpes, al tiempo que excede la meta de inflación esperada para el año 2017, pretermitiéndolas y de paso desconociendo los artículos 1º de la Constitución y 1, y 6º de la Ley 242 de 1995.

Por tanto, estima debe declararse la nulidad del artículo 2º del Decreto 634 de 2016, que fijo el porcentaje de conservación de los avalúos catastrales de los predios urbanos en jurisdicción del Distrito Capital de Bogota, para la vigencia fiscal 2017, en cuanto excede el límite del 3% fijado por el gobierno nacional previo concepto del Conpes y en cuanto excede la meta de inflación esperada para el año 2017.

2.1.4. La excepción de inconstitucionalidad.

La demanda plantea la excepción de inconstitucionalidad en contra del art 3º de la Ley 601 de 2001 cuyo título es "Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital", porque estima que el artículo 3o no guarda consonancia con el título de la ley, pues versa sobre una autorización a los contribuyentes del impuesto predial, mientras que el artículo excepcionado versa sobre una autorización a la administración Distrital para que fije el porcentaje de conservación de los avalúos catastrales.

Señala que la norma acusada no guarda conexión formal ni material con el título o núcleo temático de la misma, lo que sin lugar a dudas coloca la norma en un lugar o campo diferente y ajeno al lugar donde debía estar tipificando en consecuencia, la inconstitucionalidad de la misma por reglar una mataría diferente al título de la materia legislada violando el art 169 de la Constitución, por lo que pide su inaplicación.

2.1.5. La excepción de ilegalidad.

Señala que el Decreto demandado 634 de 2016¹ viola el principio de armonía normativa, toda vez que lo previsto en el art 2º del Decreto, que establece el porcentaje del 8.8% para la conservación de los avalúos catastrales a los inmuebles del Distrito Capital, resulta ser muy superior al porcentaje del 3% establecido mediante Decreto por el gobierno Nacional para los mismos efectos, es decir, para la conservación de los avalúos catastrales de los inmuebles establecidos en todo el territorio nacional, por lo que solicita su inaplicación y ajustándose en los términos al segundo (el fijado por el gobierno nacional), porque en su sentir no pueden coexistir dos normas contradictorias sobre una misma materia, y la Distrital debe subordinarse a la nacional. Por lo anterior solicita se declare la ilegalidad del artículo acusado y en su defecto se establezca que el porcentaje del incremento para conservación de los avalúos catastrales a los predios de Bogotá D.C. por la vigencia fiscal de 2017 sea del 3% acorde a la normatividad nacional.

Señala que el acto acusado viola los principios de igualdad, imparcialidad, el debido proceso, de equidad tributaria y el derecho a la propiedad.

2. Trámite de la demanda

Una vez superado el trámite de impedimento, mediante auto del 16 de abril de 2018 se admitió la demanda. Surtida la notificación del auto admisorio de la demanda, la parte accionada y las vinculadas expresaron (fl. 313 c. 2).

2.1. Contestaciones

2.1.1. El Distrito Capital propuso como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de agotamiento del requisito de procedibilidad y la que denomina genérica.

La primera que fundamenta en el hecho que el catastro de la ciudad es descentralizado y lo realiza la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, en esa medida la determinación el impuesto la realiza Catastro Distrital.

¹ Flio 49. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=20100&cadena=a>

Con relación a la segunda refiere que este medio de control permite demandar actos administrativos solo de carácter particular, siempre que se hubiese agotado el recurso administrativo obligatorio. Refiere que el Decreto 634 de 2017 por el cual se determina, para el Distrito Capital el porcentaje de incremento de los avalúos catastrales de conservación para el año 2017 y se dictan otras disposiciones es un acto de carácter general, por lo que este medio de control resulta improcedente, más aun cuando no se agotó el recurso gubernativo de carácter obligatorio.

Señala que no se interpuso recurso de apelación como obligatorio en sede administrativa, como tampoco se solicitó revisión al avalúo catastral.

Aduce que en materia de conservación catastral el Distrito Capital cuenta con norma especial contenida la Ley 601 del 25 de julio de 2000, que en su artículo 3º dispuso *"(...) los avalúos catastrales de conservación se reajustará 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 valorización inmobiliaria urbana y rural, previo concepto del Consejo de Política Económica y fiscal, Confis del período comprendido entre el 1º de septiembre respectivo año y la misma fecha del año anterior"*, cometido que para el año gravable 2017 se cumple mediante el Decreto 634 del 27 diciembre de 2016, expedido por el señor alcalde mayor de Bogotá, acto administrativo general este que dentro de sus consideraciones dejó en claro que lo resuelto en él se fundamenta en el artículo 3º y en los conceptos favorables dados en sesiones presencial y virtual de los Confis número 17 y 18, llevadas a cabo "la primera el día diciembre de 2016 -sic- y la segunda el 13 y 14 del mismo mes y año" a la adopción como porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales de conservación para los predios rurales y urbanos para la vigencia 2017 , en 2.3 y 8.8% respectivamente.

De manera qué, existiendo el anterior 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 el Decreto 2207 de 30 de diciembre 2016, decretó este en el que se recuerda qué Distrito Capital cuenta con norma propia y que los catastros descentralizados como lo son: Bogotá, Medellín, departamento Antioquia y Cali podrán calcular un índice

de valorización predial diferencial en consonancia con el artículo 3º de la Ley 601 de 2000.

Con relación al fondo del asunto, se opone a la prosperidad de las pretensiones, y para sustentar su oposición señala que el cobro del impuesto predial que se cobra es legal porque además de que el Decreto 634 fue fundamentado en el CONFIS 17 y 18 de diciembre de 2016, se encuentra amparado por presunción de legalidad al no estar demostrada causal que lo invalide, ni haber sido demandado ante el juez natural en proceso ordinario. Señala que dicho Decreto cumplió todos los requerimientos legales para su expedición con apego a las leyes 601 de 2000 y 1607 de 2012 siendo claro que el propio documento CONPES 3881 es claro en indicar que el Distrito Capital tiene una reglamentación diferente para calcular el índice de avalúos catastrales, por ser catastro descentralizado.

La autoridad catastral informa además que los predios descritos en la acción de grupo, no presentaron reclamaciones por revisión del avalúo, ni recursos en sede administrativa y que a dichos predios no se les aplicó el porcentaje de reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia 2017, previsto en el artículo 2º Decreto 634 de 2016, sino que se efectuó un proceso de actualización por parte catastro distrital.

Señala que se equivoca la actora pretender imponerle una regla de tope al catastro distrital que no está establecida en las leyes reguladoras de la gestión de los catastros descentralizados.

En síntesis, alude que el artículo 190 de la Ley 1607 de 2012 y el artículo 3º de la Ley 601 de 2000, si bien no deroga el artículo 6º de la Ley 242 de 1995, en virtud del criterio de especialidad la aplicación de los primeros como normas especiales prevalece sobre la segunda que contempla un mandato general. Lo procedente ha sido reconocido por diversos documentos CONPES entre estos el CONPES 3881 y 3859.

En esas condiciones, agrega, no se entiende porque la apoderada del grupo de demandantes pretende hacer ver una presunta ilegalidad en la actuación del Catastro Distrital cuando la lectura objetiva de las disposiciones, incluyendo la Resolución No 070 por la cual se reglamenta

Igualmente reporta que de acuerdo a la revisión en el sistema integrado de información catastral de cada uno de los predios descritos como propiedad de los afectados en la acción de grupo, los avalúos catastrales han sido producto del resultado del proceso de actualización catastral, es decir no se les aplicó el porcentaje de reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia 2017 según el contenido en el artículo 2º del Decreto Distrital 634 de 2016. (fl. 347 a 372, c2).

2.1.2. La Unidad Administrativa de Catastro Distrital se opone a las pretensiones del medio de control, pues estima que la acción resulta improcedente toda vez que se pretende el resarcimiento de un presunto daño como consecuencia de la expedición del decreto distrital 634 de 2016.

Presenta como excepciones las de: ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos, falta legitimación en la causa por activa, ineptitud sustantiva de la demanda por falta de integración del litisconsorcio necesario.

Las sustenta en su orden en que en ninguna parte de la demanda se indicó como el artículo 2º del Decreto 634 de 2016 materializó el incremento del avalúo para los premios relacionados en la demanda y dando por hecho que el mismo obedeció al proceso de conservación ignorando por completo el proceso de actualización quedó claro que los demandantes atribuyen exclusivamente a dicha disposición el presunto exagerado incremento.

En cuanto a la falta de legitimación por activa, señala que los demandantes no acreditaron en la demanda el interés jurídico respecto de los precios a los cual es el artículo 2º del Decreto 634 de 2016 generó un incremento en su predial solamente se limita a cuestionar el porcentaje con el cual se deben incrementar los avalúos en su etapa de conservación, pero en ningún momento demuestran que los predios relacionados en la demanda efectivamente fueron ajustado con base en dicha disposición.

Con relación a la falta de integración del litisconsorcio necesario, señala que de acuerdo con las pretensiones de la demanda en las que se busca el reajuste de la liquidación de los impuestos prediales, la devolución de los mayores valores

indexados y demás conceptos se circunscriben a la actividad propia de la liquidación del tributo, por lo que advierte la necesidad de vincular a la entidad competente para ello que es la Secretaria Distrital de Hacienda.

2.1.3. La Secretaria de Hacienda Distrital: Vinculada la Secretaria de Hacienda, y una vez notificada, el apoderado del Distrito Capital señala que al contestar la demanda y oponerse a las pretensiones se consultó a la Secretaria de Hacienda, por lo que su postura ya obra en la contestación de la demanda que se radico el 9 de mayo de 2018, por lo que reitera los argumentos allí expuestos.

2.2. Conciliación y decreto de pruebas.

Cumplido el trámite, se citó a audiencia de conciliación con la asistencia de las partes sin que se llegara a ningún acuerdo. Allí se dispuso el decreto de las pruebas.

3. Vencido el periodo probatorio, mediante auto del 5 de diciembre de 2019, se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión en primera instancia, por el término de cinco días, y al agente del Ministerio Público para que emitiera concepto previa solicitud, los cuales intervinieron así:

3.1. La parte demandante se refirió: (i) en primera instancia frente a las excepciones propuestas para argumentar en dirección a que sean desestimadas; (ii) en cuanto al fondo, aludió que el índice de valorización diferencial de catastros consignado en la Ley 1607 de 2012 en su artículo 190, faculta a los entes territoriales para realizar el censo de los bienes en su jurisdicción con fines de tributación, sin que ello signifique de ninguna manera la potestad de poder adoptar un porcentaje de ajuste del avalúo catastral que sea superior al determinado a nivel nacional, como lo sostiene el demandado.

Refiere que la posibilidad de adoptar un índice de valoración diferencial tiene su razón de ser en el hecho que la meta de inflación, como máximo límite del incremento del avalúo catastral de conservación puede verse afectado disminuyéndose con ocasión del factor inmobiliario y su manejo mediante el censo, siendo este el aspecto que se le permitió tener en consideración de manera especial a los entes territoriales con catastros descentralizados como el caso del Distrito Capital.

Agrega que las directrices para ajustar anualmente el avalúo catastral emanan del Gobierno nacional previo CONPES y que el porcentaje a aplicar no puede ser superior al de la meta de inflación del año en que se define el incremento.

Señala que el índice de valorización diferencial no tiene relación alguna con la facultad de autodeterminación del ente territorial demandado, en lo que respecta a la fijación del porcentaje de ajuste del avalúo catastral de conservación, si bien existe facultad para fijarlo por la entidad demandada, existe un límite por las precisas atribuciones dadas por el Congreso de la República, que ha procedido de conformidad expidiendo la normativa pertinente en la cual designó al Gobierno nacional para que señalara tal porcentaje o incremento facultad que no puede usurpar el ente territorial.

Alude que el Distrito Capital está forzado a respetar el tope del 3% dado que desborda los lineamientos establecidos para todo el país, desconociendo lo previsto en los artículos 287 y 288 de la Constitución Política sobre concurrencia, subsidiariedad y coordinación entre nivel nacional y territorial, además vulnera los principios y derechos reseñados para la función pública.

Insistió en que el índice de valorización está relacionado con el censo del ente territorial y no con la autodeterminación de los ajustes de avalúos de conservación en el entendido que la autonomía territorial que se pregona no es absoluta y está sujeta al marco de actuación en el ámbito nacional, en este caso concreto, al porcentaje establecido por el Gobierno nacional del 3 %, pues en ningún caso, la rama ejecutiva del poder público pueda asumir la competencia del legislador determinado porcentaje del incremento sin máximo alguno, excediéndose sin ningún control y a su plena voluntad, lo que es inadmisibles en el marco de un estado unitario como el nuestro (fl. 559-572 C 3).

3.2. El Distrito Capital Reitera lo atinente al medio exceptivo propuesto en tanto nos e cumplen los presupuestos del art 145 del C.P.A.C.A..

En cuanto al fondo, refiere que los porcentajes a que alude el Decreto 2207 y el documento CONPES 3881 de 2016, no aplican al Distrito Capital, ni a los catastros descentralizados.

Enfatiza en que el mismo documentos CONPES 3881 del 22 de diciembre de 2016² sobre el reajuste a los avalúos catastrales para la vigencia 2017 y el Decreto 2207 de 2016 “Por medio el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, con el propósito de determinar los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para la vigencia de 2017”, señalan la diferenciación que tiene el Distrito capital de Bogotá para calcular el índice de incremento de los avalúos catastrales de la conservación, por ser un catastro descentralizado y con base en los arts 3º de la Ley 601 de 2000 y 190 de la Ley 1607 de 2012, así como del decreto ley 1421 de 1993 que establecen un régimen especial para Bogotá.

Agregó que si bien la regla general es tener como porcentaje de incremento de valor de conservación el establecido por el Gobierno Nacional de conformidad con lo señor señalado en la Ley 42 de 1995 la excepción para los catastros descentralizados como el distrito es aplicar la regla especial del artículo 3º de la Ley 601 de 2000 la cual es una ley diseñada para regular únicamente asuntos concernientes al distrito hoy aplicable los demás catastros descentralizadas por la orden dada en el artículo 190 de la Ley 1607 2.012.

Señala que las pretensiones de la demanda están condenadas al fracaso. (fl. 549-552 c.3).

3.3. La Unidad Administrativa de Catastro Distrital: Señala que la acción es improcedente porque pretende el resarcimiento de un presunto daño como consecuencia del artículo 2º del Decreto Distrital 634 de 2016 el cual no incremento ni tuvo injerencia alguna en el aumento del avalúo catastral de los predios objeto de la litis para la vigencia 2017.

presunto daño legal no tiene nexo causal con el acto demandado pues el incremento de los precios con interés jurídico de los demandantes o decido a lo dispuesto en la

² Flíos 534-544

Resolución número 242428 diciembre 2016 por medio de la cual se clausuran la labor de actualización catastral vigencia 2017 se ordena la renovación de la inscripción en el catastro de todos los sectores catastrales objeto de actualización y sus respectivos precios se termina la entrada en vigencia de los saludos resultante se establece el inicio del proceso de conservación.

Señala improcedente buscar la indemnización de perjuicios cuando se demanda en la parte de un acto que no los genero. agregar la causa que originó los perjuicios no se encuentra en el decreto demandado sino en otro acto administrativo razón por la cual el daño atribuible a este último necesariamente requiere que la acción judicial se dirija contra él.

En cuanto a la falta de legitimación de los demandantes, alude no cuentan con ella para reclamar presuntos perjuicios ocasionados por un decreto que en nada modifico la situación de sus predios.

En virtud de lo anterior solicita desestimar las pretensiones de la demanda. (fl. 553-557, c.3).

CONSIDERACIONES

I. Cuestión previa: Jurisdicción, competencia e integración del grupo.

1. Legislación aplicable.

Dado que la demanda se presentó el 10 de noviembre de 2017, al presente asunto le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 472 de 1998, con las modificaciones que, respecto de la pretensión, caducidad y competencia, le introdujo la Ley 1437 de 2011.

En ese sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado, de manera reiterada y pacífica, ha señalado:

[S]i bien en los aspectos que se refieren a la reparación de los perjuicios causados a un grupo el legislador instituyó, por la especialidad que se predica en estos casos, un régimen particular aplicable a estas controversias, el cual está

contenido en la Ley 472 de 1998³, también lo es que, en materia de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 modificó dicha norma especial, en lo que hace a las disposiciones referentes a la pretensión, a la caducidad y a la competencia, pues, amplió y reguló integralmente las disposiciones aplicables en esos aspectos, lo que impone concluir que los demás temas continúan regulados por la Ley 472 de 1998⁴⁵.

Adicionalmente, en virtud de lo señalado en el artículo 68 de la Ley 472 de 1998, “*en lo que no contrarie lo dispuesto en las normas del presente título, se aplicarán a las acciones de grupo las normas del Código de Procedimiento Civil*”.

Al respecto, es necesario precisar que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a partir del 1º de enero de 2014⁶, se encuentra vigente el Código General del Proceso, por lo cual, “*en los eventos de remisión al Código de Procedimiento Civil, se entenderá que las normas aplicables serán las dispuestas en la nueva legislación procesal*”.

2. De las condiciones uniformes para la integración del grupo accionante.

El artículo 46 de la ley 472 de 1998 establece los requisitos de procedencia de las acciones de grupo, dentro de los cuales está la integración del grupo demandante. De conformidad con el inciso 1º de la mencionada norma, los miembros del grupo deben reunir <<**condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas**>>. Para verificar la *ocurrencia de la unidad de causa* se exige: (i) identificar el hecho o los hechos generadores del daño reclamado y determinar si éstos son *uniformes* para todo el grupo; y (ii) determinar si dichos hechos son la *causa de todos los* daños sufridos por los integrantes del grupo⁷.

³ Original de la cita: “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Original de la cita: “Al respecto consultar, Auto de 31 de enero de 2013, Exp. 63001-23-33-000-2012-00034-01 (AG), M.P. Enrique Gil botero”.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 10 de febrero de 2016, exp. 2015-00934, C.P. Hernán Andrade Rincón, reiterado, entre otros, en autos de 18 de mayo de 2017 exp 2016-00131, C.P. Hernán Andrade Rincón y de 18 de julio de 2017, exp. 2013-00583.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de unificación del 25 de junio de 2014, exp. 49.299, C.P. Enrique Gil Botero.

⁷ Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado No. 2002-00025-02 (AG), sentencia del 16 de abril de 2007. Señaló en esa oportunidad que << *la jurisprudencia de esta Corporación indicó que debía realizarse un procedimiento lógico para verificar la ocurrencia de la unidad de causa, el cual exige: i) identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si estos son uniformes para todo el grupo; ii) en segundo término, mediante el análisis de la teoría de la*

Ser “*uniforme*”, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua significa que se es “*igual, conforme, semejante*”, lo que se predica de “*dos o más cosas*”, que “*tienen la misma forma*”⁸. Esta precisión gramatical resulta fundamental para el entendimiento de la norma, en la medida que no debe tratarse del mismo hecho, sino de hechos semejantes, esto es, de hechos dañinos iguales. Así las cosas, se cumple con la condición de uniformidad del grupo cuando la causa del daño es semejante, así no sea la misma.

Para el Despacho en el caso en concreto el grupo accionante reúne <<*condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas*>>, toda vez que (i) el hecho dañoso común, según la demanda, es el incremento porcentual de conservación por encima del 3% anual fijado por el decreto 2207 de 30 de diciembre 2016 establecido por el Gobierno nacional; (ii) a dicho hecho dañoso se atribuye o imputa en la demanda la causa del daño sufrido por los integrantes del grupo, a saber, el supuesto cobro indebido del impuesto predial. Por tanto, se encuentran acreditadas las condiciones uniformes respecto de la causa del perjuicio reclamado por el grupo accionante.

2. Competencia para conocer del asunto.

Corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de las acciones de grupo “*originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas*”, en virtud de lo preceptuado, en el artículo 50 de la Ley 472 de 1998. En el caso objeto de estudio, la acción de grupo se presentó contra Bogotá Distrito Capital y en el transcurso del proceso fueron vinculados la Unidad Administrativa de Catastro Distrital y la Secretaria de Hacienda del Distrito. Por tanto, por tratarse de la reparación de daños causados a un grupo, por autoridades del nivel distrital, la competencia

causalidad adecuada, determinar si estos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo; y iii) finalmente (...) el resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; (...). Posición Reiterada en la sentencia del 28 de marzo de 2019 (Exp No. 2017-00067 (AG))

⁸ Tomado de: <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=uniforme>

corresponde a esta jurisdicción en cabeza de los juzgados administrativos al constatarse la naturaleza jurídica de entidad administrativa Distrito Capital.

3. De las excepciones.

3.1. En cuanto a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Distrito Capital, que sustenta en que el catastro de la ciudad es descentralizado y lo realiza la Unidad Administrativa Especial de Catastro, creada o transformada por Acuerdo 257 de 2006.

El despacho denegará esta excepción, alegada en esta instancia por el Distrito Capital, debe aclararse que, en todo caso, no se trata de un problema de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues la demanda fue presentada contra el Distrito Capital, persona jurídica que tiene capacidad para participar en el proceso; a lo sumo, el asunto haría referencia a una indebida representación que tampoco ocurre en este caso, toda vez que las entidades demandadas se encuentran debidamente representadas.

Sobre el particular, en sentencia del 4 de septiembre de 1997, expediente 10.285, al decidir un asunto similar, el Consejo de Estado precisó lo siguiente:

“Entendida la legitimación en la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es evidente que este presupuesto se cumple en el caso sub iudice como que el actor formuló su petitum contra la Nación, que es la llamada a resistirlo.

“Ocurre, sin embargo, que esta persona jurídica está representada por diversos funcionarios según la rama del poder público o la dependencia u órgano que deba concurrir al proceso porque “los actos administrativos, los hechos, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas” que juzga la jurisdicción de lo contencioso administrativo (CCA, art. 83) les sean atribuibles de manera directa, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo.

“Podría afirmarse que el centro genérico de imputación -Nación- es una persona jurídica unitaria y como tal, para efectos procesales, considerada parte, sólo que en cuanto a su representación esa imputación se particulariza teniendo en cuenta la rama, dependencia y órgano al que, específicamente para los efectos de la responsabilidad

extracontractual del Estado, se le atribuya el hecho, la omisión o la operación administrativa o la ocupación causante del daño indemnizable (CCA, art. 85)”⁹

En efecto, la demanda está dirigida contra el Distrito Capital de Bogotá, representada “... *para efectos judiciales, por el (...) por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.*”, entendiéndose para el caso por el Alcalde Mayor, de acuerdo con el artículo 159 del Código Contencioso Administrativo, vigente. Sin duda, los hechos de la demanda, se dirigen, a imputar unos posibles daños por un posible cobro por mayor valor del impuesto predial para el año 2017, producto de la actuación del Distrito Capital, actuaciones que involucran a las autoridades encargadas de tal deber a nivel distrital, que se encuentran bajo la dirección del Alcalde y que involucran a la Secretaria de Hacienda Distrital y a la Unidad Administrativa de Catastro Distrital, por tanto no puede entenderse a ésta unidad como independiente y autónoma del Distrito Capital de Bogotá al cual se sujeta. Por tanto, la excepción será negada.

3.2. Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad. Acción de grupo contra actos administrativos.

En cuanto a esta excepción propuesta igualmente por el Distrito Capital, que sustenta en que este medio de control solo permite frente a actos de carácter particular, se dirá que al ser el indebido cobro de un impuesto la causa generadora del perjuicio cuya reparación se demanda, y al haberse determinado que las liquidaciones contenidas en la factura constituyen verdaderos actos administrativos, se debe precisar si la acción de grupo es procedente en este caso o si prospera la excepción propuesta de “*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*” en el entendido que la acción se dirige contra un acto administrativo de carácter general, y siendo un acto de este carácter este medio de control resulta improcedente, más aun cuando no se agotó el recurso gubernativo que es de carácter obligatorio.

3.2.1. La naturaleza constitucional de la acción de grupo y la procedencia de la misma para el conocimiento de aspectos relacionados directamente con actos administrativos: El amplio catálogo de derechos consagrados por la

⁹ Este criterio ha sido objeto de reiteración en varias oportunidades, como por ejemplo, en sentencia del 10 de mayo de 2001, expediente número 12.719 y en la de 5 de mayo de 2005, expediente 14.022.

Constitución Política, que contempla a aquellos individuales; sociales económicos y culturales; y colectivos; encuentra unos importantes instrumentos de defensa, en el mismo texto constitucional, bajo el título: “De la protección y aplicación de los derechos”¹⁰. En este aparte se contienen básicamente: nomas sobre la interpretación de los derechos; las denominadas acciones constitucionales; la permisión al legislador para la creación de otras acciones judiciales y administrativas orientadas a este fin; la responsabilidad patrimonial del Estado y de sus agentes; y la responsabilidad penal y disciplinaria de estos últimos.

Se puede deducir entonces, que las acciones de grupo que se interpongan contra sujetos públicos, en términos constitucionales, detentan al menos la siguiente configuración:

- 1) Tienen rango constitucional y por ende, el legislador debe respetar su naturaleza y esencia; y su correspondiente desarrollo legal debe ser interpretado con base en ello;
- 2) Son un instrumento para la defensa de algunos derechos de rango constitucional. ¿Cuáles?: Los que resulten afectados con ocasión de daños antijurídicos imputables a sujetos públicos.
- 3) Son el único instrumento de rango constitucional concebido para garantizar la responsabilidad patrimonial del Estado, que como se anotó, en sí misma constituye una herramienta de defensa de los derechos constitucionales.

Apartándose del análisis de conveniencia y oportunidad conceptual de las tradicionales categorías de la actuación administrativa en el derecho colombiano: actos (unilaterales), contratos, omisiones, hechos y operaciones; se puede decir de manera pacífica, que cualquiera de ellas puede producir daños antijurídicos.

Si las acciones de grupo, como se indicó, están concebidas, entre otras, para garantizar la responsabilidad patrimonial del Estado, de manera alguna podría señalarse que éstas sólo resultan procedentes cuando los daños sean imputables

¹⁰ Capítulo 4 del Título II de la Constitución Política.

a algunas actuaciones administrativas y a otras no. Entender esto significaría una flagrante violación a la Constitución Política, que como se señaló, no distingue entre las actuaciones administrativas (estatales) que dan lugar a una responsabilidad estatal y aquellas que no.

Como consecuencia de esta situación, si el legislador estableciera la procedencia de las acciones de grupo únicamente contra hechos, omisiones y operaciones administrativas, estaría limitando su alcance constitucional. Esta consideración en términos lógicos significa, que la interpretación que se le debe dar a la Ley que desarrolle las acciones de grupo no puede ser restrictiva, sino extensiva de las actuaciones administrativas que pueden dar lugar a la generación de daños y a la consecuente responsabilidad patrimonial del Estado.

Se infiere entonces, perfectamente una acción de este tipo puede centrar su atención exclusivamente en un daño producido por un acto administrativo, y esta posibilidad, a su vez, no se puede limitar: *El daño lo puede producir un acto administrativo legal, pero también uno ilegal* y el Estado responderá patrimonialmente por los **daños antijurídicos** que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

3.2.2. La naturaleza resarcitoria de la acción de grupo y la procedencia de la misma para el juzgamiento de la legalidad de actos administrativos: independientemente al desarrollo legal de la acción constitucional que se estudia, de lo expuesto en el anterior numeral, se deriva la connotación resarcitoria de la acción de grupo. Cuando un número plural de personas se reúne para su presentación, existe, sin discusión, un interés subjetivo de cada una de ellas, de que se le indemnicen unos perjuicios.

Como se observa, la existencia del grupo, no desdibuja la configuración de una sumatoria de intereses subjetivos de sus miembros que encuentran una causa común; en el caso que se estudia, reconocida en el daño antijurídico que se le imputa a la administración.

Indicar, que no resulta viable la derivación de un daño, de un acto administrativo ilegal proferido por un sujeto público, en el contexto de una acción de grupo,

constituye, sin duda alguna, un límite a la connotación resarcitoria ya aludida, toda vez que el grupo podrá obtener una condena que le reconozca una indemnización de perjuicios derivada de la antijuridicidad de un daño ocasionado por un hecho, omisión u operación administrativa, mas no por un acto administrativo.

La dimensión colectiva que es inherente a la acción de grupo, que entre otras, contribuye a la economía procesal y a la eficiencia de la Justicia, encontraría en la hipótesis que se estudia, una restricción cuando se trate de actos administrativos ilegales productores de daños, ya que en este caso, solo sería posible acceder a la justicia a través de acciones de tipo individual, específicamente: la de nulidad y restablecimiento del derecho.

En lo que respecta a la posibilidad de que en una acción de grupo se pueda analizar el daño originado en un acto administrativo ilegal, sin que esto demande, un pronunciamiento de nulidad, su solo planteamiento resulta absurdo. En la hipótesis que se analiza, el daño antijurídico se configuraría, justamente, por la ilegalidad de un acto administrativo, la cual debe ser declarada, para con base en ello, hacer el ejercicio lógico que se deriva del artículo 90 constitucional: identificar el daño e imputarlo al Estado, en razón de la producción que éste hizo de un acto administrativo ilegal, que tuvo vida, en virtud de la presunción de legalidad que es propia de los actos de esta naturaleza, razón por la que el inciso segundo del art 145 de la Ley 1437 de 2011 abrió la posibilidad de que se solicite su nulidad, si es necesaria para determinar la responsabilidad.

Una acción judicial como la de nulidad y restablecimiento del derecho, está configurada en el derecho colombiano, como una acción de tipo material¹¹, es decir, una acción cuya finalidad es proteger intereses de carácter subjetivo, que pueden resultar afectados con la ilegalidad de un acto administrativo que necesariamente y de manera previa, debe ser declarada por el juez de conocimiento.

¹¹ La doctrina, principalmente la francesa, ha distinguido tradicionalmente entre una clasificación de acciones que se inspira en los poderes del juez (capacidad de anular actos y capacidad de reconocer perjuicios), y otra que se inspira en la aspiración del actor (que se declare la nulidad de un acto o que se le reconozca un perjuicio); a esta última se le suele llamar material y aunque suele atribuirsele a una consideración personal de LEON DUGUIT, es la comprensión más común que en la actualidad se le da a las acciones contenciosas administrativas. Cfr. OLIVER GOHIN. *Contentieux Administratif*. París, Litec. 1999. P.p. 169 - 173.

Mutatis mutandi, si se concibe que con la acción de grupo se puede y se debe conocer también de daños producidos por actos administrativos ilegales en virtud de su configuración constitucional, se debe decir, que en estos casos, el juez del conocimiento, debe declarar la ilegalidad del acto administrativo (nulidad) y luego imputar el daño alegado a esta actuación del Estado, para solo con base en ello, reconocer una indemnización de perjuicios.

Como consecuencia de lo anterior, si el juez de la acción de grupo se encuentra frente a un daño alegado por un número plural de personas, imputable a un acto administrativo ilegal, debe determinar si esto en efecto es así o no, y sólo en caso de lo primero, le resultará posible identificar y tasar los perjuicios alegados por los actores. La declaratoria de nulidad de actos administrativos, constituye entonces un presupuesto, para aquellas acciones de grupo en que se alegan daños imputables a la ilegalidad de este tipo de manifestaciones unilaterales.

3.2.3. La procedencia de la acción de grupo para el juzgamiento de la legalidad de actos administrativos en la Ley 472 de 1998: Con fundamento en las anteriores consideraciones, la lectura que se le debe dar a la Ley 472 de 1998, en relación con la oportunidad de la acción de grupo para conocer de distintas actuaciones administrativas que puedan producir daños antijurídicos, debe ser extensiva y no restrictiva, ya que eventuales límites resultarían contrarios a la Constitución Política.

En este sentido deben entenderse las disposiciones relativas a la acción de grupo contenidas en esta ley, en la que sobra decir, en ninguna parte se alude a la imposibilidad de que la acción de grupo no proceda frente al cuestionamiento de daños antijurídicos producidos por actos administrativos ilegales.

En la misma definición de la acción de grupo contenida en la ley, se hace referencia a su naturaleza resarcitoria, y solamente se alude una causa común, que perfectamente podría ser un acto administrativo ilegal:

“Acciones de Grupo. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.” “La

acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.”¹²

Esta misma idea, es reproducida por la ley, con ocasión de la delimitación de la legitimidad activa de esta acción:

“Titulares de las acciones. Podrán presentar acciones de grupo las personas naturales o jurídicas que hubieren sufrido un perjuicio individual, conforme lo establece el artículo 47”¹³

Como se observa, la ley es clara en señalar que el presupuesto para que se interponga una acción de grupo es el haber sufrido un daño, sin especificar cuál debe ser la causa del mismo.

Más adelante en el artículo 52 de esta misma ley, se indican los requisitos de la demanda a través de la cual se pretenda presentar una acción de grupo, y allí se establece, que se debe cumplir lo señalado en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso y en el Código Contencioso Administrativo, según sea el caso.

Para efectos de una correcta comprensión del precitado mandato, no se debe recurrir, únicamente a lo dispuesto en el estatuto que nos compete (C. P. A. C.A) en relación con la acción de reparación directa, ya que también la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (entre otras) detenta carácter resarcitorio. El numeral 2 del artículo 162 de este Código, establece como requisito “lo que se pretenda” y esto debe entenderse de conformidad con lo que se pide; en el caso de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se hace necesario señalar cual es el acto administrativo cuya legalidad se demanda.

Finalmente, vale la pena advertir, que no puede ser de recibo el argumento, de que como el artículo 65 de la Ley 472 de 1998 relativo al contenido de la sentencia de

¹² Texto vigente del artículo 3 de la Ley 472 de 1998 reproducido por el artículo 46 de la misma ley, relativo a la “procedencia de las acciones de grupo”.

¹³ Texto vigente de la primera parte del artículo 48 de la Ley 472 de 1998. El artículo 47 de la misma ley mencionado en esta disposición, hace relación a la caducidad de la acción.

la acción de grupo no hace referencia a una declaratoria de nulidad de actos administrativos, ésta no se puede hacer.

Al respecto, si se constata un daño que es producido con ocasión de la ilegalidad de un acto administrativo, debe determinarse y declararse ésta (nulidad) para efectos de hacer el análisis de imputación y posterior responsabilidad. La acción de grupo no fue creada para obtener la anulación de actos administrativos, pero ésta puede resultar necesaria, y ello lo previo el art. 145 de la Ley 1437 para efectos de cumplir los objetivos de la acción constitucional: resarcir daños antijurídicos sin importar la actuación que los produzca.

En efecto, el anterior razonamiento encontró eco en el nuevo Código de Procedimiento administrativo, pues el inciso 2º del artículo 145 señala de forma expresa que *“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.”*

En relación a esta norma, si bien la Corte Constitucional¹⁴ se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo frente a la demanda formulada, al respecto señaló:

“(...) en el debate legislativo no hubo intención de limitar el alcance de la acción de grupo frente a la nulidad de los actos administrativos. Por el contrario, el debate se caracterizó por la preocupación de permitir la reparación integral de los daños causados a un número plural de personas derivados de la misma causa, en el marco de estas acciones.

1.1.1.1. *En este orden de ideas, no es cierto que el inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 limite la posibilidad de (i) declarar que la causa de un daño soportado por un número plural de personas es un acto administrativo de carácter general, y (ii) de declarar la nulidad de este tipo de actos como una medida de reparación, cuando sea necesario. (...)*

De los argumentos expuestos se desprende que la excepción formulada de **“Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad”** no tiene vocación de prosperar.

¹⁴ Sentencia C-302 de 2012

3.3. Con relación a la ineptitud sustantiva de la demanda: que fundamenta en que en ninguna parte de la demanda se indicó como el art 2º del Decreto 634 de 2016 materializó el incremento del avalúo para los predios relacionados en la demanda y dando por hecho que el mismo obedeció al proceso de conservación, habiendo ignorado por completo el proceso de actualización, señaló que los demandantes atribuyen exclusivamente a dicha disposición el presunto y exagerado incremento.

Para determinarlo señala que el ajuste en la etapa de conservación es diferente al que se realiza en la etapa de actualización.

Agrega, en síntesis, que no es cierto que el incremento de avalúo para sus predios se dio como consecuencia del ajuste hecho a estos durante la etapa de conservación.

Señalo que mediante Resolución No 2381 del 15 de diciembre de 2016¹⁵, se aprobaron los estudios de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, el valor de las edificaciones, los avalúos de los predios con características especiales y se ordena la liquidación de los avalúos de los predios objeto del proceso de actualización para la vigencia 2017.

Como consecuencia, se expidió la Resolución No 2424 de 28 de diciembre de 2016¹⁶, por medio de la cual se clausuran las labores de actualización vigencia 2017, se ordena la renovación de la inscripción en el catastro de todos los sectores catastrales objeto de la actualización y sus respectivos predios, dentro de los que se evidencian los inmuebles objeto de la demanda.

Luego de hacer una relación de los predios comprendidos en la demanda, señala que estos fueron objeto del proceso de actualización y no del de conservación. Por lo tanto, el daño no es cierto, porque el art 2º del Decreto 634 de 2016 no incremento el avalúo de los predios relacionados en la demanda y por consiguiente no se puede imputar a esta causa de ningún perjuicio ocasionado a dichos inmuebles.

¹⁵ Flios 417-456

¹⁶ Flios 396-416

Por lo anterior, estima no reunidos los requisitos necesarios de procedencia de la acción de grupo y en consecuencia, solicita declarar probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

Para resolver, es pertinente hacer alusión a algunas definiciones que clarifican el contexto del caso de cara a su resolución atendiendo lo normado en la Resolución No 070 de 2011 "Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral"¹⁷

- El catastro es 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 económica. (artículo 1 Resolución 070 de 2011).
- Formación: Es la incorporación de la información de los predios y su registro en bases de datos (primer censo predial).

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. (artículo 76 Resolución 070 de 2011).

- Actualización: 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. (artículo 97 Resolución 070 de 2011).
- Conservación: 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

¹⁷ Expedida por el director general del instituto geográfico "AGUSTÍN CODAZZI.

formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble. (artículo 105 Resolución 070 de 2011).

En este caso, debe tenerse en cuenta la Ley 601 de 2000¹⁸, que en su artículo 3º estableció: “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.”

3.3.1. La constitucionalidad del art 3º de la Ley 601 de 2000.

Al respecto, debe mencionarse que la constitucionalidad de la norma fue estudiada por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-302 de 2005 que declaró exequible su contenido, y señaló entre otras cosas que 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.

- 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,

¹⁸ Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.

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

Y agregó, que la norma demandada:

“- Faculta al gobierno distrital para reajustar anualmente los avalúos catastrales de conservación.

- Tal reajuste debe hacerse en el porcentaje que determine y publique en el mes de diciembre de cada año.

- El reajuste debe hacerse de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria y rural del período comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

- El reajuste debe hacerse previo concepto del Concejo de Política Económica y Social, Confis.

Para comprender el sentido de la norma hay que tener en cuenta que la base gravable para la determinación del impuesto predial fue fijada en el artículo 1° de la Ley 601 de 2000 al indicar que ella estará constituida por “el valor que mediante autoevaluó establezca el contribuyente, -valor- que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de la acusación del impuesto”. En ese contexto, la disposición cuestionada, le concede al gobierno distrital una facultad precisa consistente en señalar el porcentaje en el cual se deben reajustar anualmente los avalúos catastrales de los predios del distrito.

En las condiciones expuestas, para la Corte es claro que la norma acusada no está autorizando al gobierno distrital a fijar la base para determinar el impuesto predial pues la base gravable ya fijada por la ley y ella en manera alguna puede ser interferida por tal entidad. Para lo que sí lo faculta es para reajustar el avalúo catastral de conservación en tanto límite mínimo del autoevaluó fijado por la ley como base gravable. Y, como se ha visto, la concesión y ejercicio de esta facultad resulta compatible con la concreción de las variables técnicas y económicas a que deben atenerse las bases gravables; variables cuya especificación por parte de autoridades administrativas de ninguna manera quebranta los principios de legalidad y certeza del tributo.” – Negrilla fuera del texto-

3.3.2. De la excepción de inconstitucionalidad propuesta.

Si bien en la sentencia citada no se estudió la inconstitucionalidad que plantea la demandante en este caso, quien estima que el artículo 3o no guarda consonancia con el título de la ley, pues versa sobre una autorización a los contribuyentes del impuesto predial, mientras que el artículo excepcionado versa sobre una autorización a la administración Distrital para que fije el porcentaje de conservación de los avalúos catastrales.

Al respecto se dirá, que el principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*. A partir de su regulación constitucional, la jurisprudencia ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, *“cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”*.

Con base en estos argumentos, la excepción planteada no tiene vocación de prosperar en el entendido la ley definió la materia de la cual se ocuparía, en tanto facultó al propietario o poseedor del bien raíz para solicitar la revisión de los avalúos de formación, actualización o conservación, y de otro lado el art 3º citado mantiene la relación interna desde la perspectiva sustancial entre las normas que hacen parte de la ley.

3.3.3. Siguiendo con el derrotero legislativo, habrá de decirse que la Ley 1607 de 2012, en su artículo 190, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 190. ÍNDICE CATASTROS DESCENTRALIZADOS. *Los catastros descentralizados podrán contar con un índice de valoración diferencial, teniendo en cuenta el uso de los predios: residencial (por estrato), comercial, industrial, lotes, depósitos y parqueaderos, rurales y otros.*

Los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determinen y publiquen los catastros descentralizados en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria que utilicen, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal del ente territorial, o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO. *El artículo 3o de la Ley 601 de 2001 <sic> será aplicable a todas las entidades territoriales que cuenten con catastros descentralizados.*

Tal como se advierte en el documento el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3881 de 22 de diciembre de 2016¹⁹, el reajuste de los avalúos catastrales propuesto para la vigencia 2017 es del 3% y aplica a todos los municipios, **con excepción de Bogotá y los catastros descentralizados que decidan calcular un índice de valorización predial diferencial, de acuerdo a lo previsto en el artículo 190 de la Ley 1607 de 2012.** (Flio 56 Resaltado fuera del texto original)

El Distrito Capital a través de su Alcalde Mayor, profirió el Decreto 634 de 27 de diciembre de 2016, ***“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 2017 y se dictan otras disposiciones”***, con fundamento en que en sesión virtual del CONFIS N° 18 llevado a cabo los días 13 y 14 de diciembre de 2016²⁰, se emitió concepto favorable a la adopción como porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales de conservación para los predios urbanos para la vigencia 2017, allí específicamente se expresó:

“El CONFIS tomando en consideración el análisis que realiza la unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital sobre la aplicación real del Índice de Valorización Urbana y Rural -IVIUR, principalmente en los usos de mantener indexado el avalúo de 778 predios en proceso de conservación catastral para el 2017; de traer a valor presente avalúos de vigencias anteriores en los procesos de revisión solicitados por los ciudadanos y para mostrar un concepto unificado y simplificado de este indicador aprobó un único índice de **8.8%** producto de la mediana en las variaciones de los precios de los predios urbanos de la ciudad. “(Flio 647 Vto C. 3)

¹⁹ Flio 534-545

²⁰ Flio 632-666

Con fundamento en lo anterior, en el artículo segundo del mencionado Decreto 634 determinó el porcentaje de reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia 2017, y lo fijó en ocho punto ocho por ciento (8.8%).

Lo que quiere decir, que la medida se encamino a fijar el porcentaje de reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia 2017.

Aquí, no se puede pasar por alto que el proceso de actualización tiene como resultado obtener los productos que da cuenta el artículo 100 de la Resolución No 070 de 2011 cuyos documentos serán entregados de manera inventariada por responsable de la actualización, al responsable de la conservación, de tal suerte que, efectuada la entrega, se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble.

En ese sentido, en este caso se concluye que el Decreto 634 si aprobó el reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia del año 2017, fijándolo en ocho punto ocho por ciento (8.8%), y frente a él es la discrepancia que se plantea en la demanda.

Para poder concretar el aumento de que trata el art 2º del Decreto 634, debe partirse del proceso de actualización que se llevó a cabo y que implicó la expedición de la Resolución No. 2381 del 15 de diciembre de 2016²¹, por medio de la cual se aprueban los estudios de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, el valor de las edificaciones, los avalúos de los predios con características especiales y se ordena la liquidación de los avalúos de los predios objeto del proceso de actualización para la vigencia 2017, y la Resolución No 2424 de 28 de diciembre de 2016²², por medio de la cual se clausuran las labores de actualización catastral vigencia 2017, se ordena la renovación de la inscripción en catastro de todos los sectores catastrales objeto de actualización y sus respectivos predios objeto de actualización y sus respectivos predios, se determina la entrada en vigencia de los avalúos resultantes y se establece el inicio del proceso de conservación.

²¹ Flios 417-456

²² Flios 396-416

Para que la declaratoria de nulidad necesaria para determinar la responsabilidad realmente tenga repercusiones a nivel individual y del grupo, necesariamente debe incluir la declaratoria de nulidad de las resoluciones en cita que son las que sirven de fundamento al proceso de actualización, porque al igual que el acto acusado, contienen la manifestación de voluntad de la Administración que se pretende atacar, es decir, la decisión respecto del reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia 2017, con los fundamentos jurídicos y de hecho que se estiman contrarios a la Ley y que constituyen en últimas el objeto de la acción impetrada, de manera que su contenido y sus efectos jurídicos ameritaban necesariamente su cuestionamiento judicial en razón de la unidad jurídica que guarda el Decreto 634 de 2016 con las resoluciones posteriormente expedidas amen de la liquidación individual que se contiene en la factura de impuesto predial unificado. Lo anterior en razón a que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal como lo dispone el art 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Debe recordarse que las pretensiones de la demanda delimitan el examen de legalidad del juez, por lo que los actos administrativos objeto de juicio deben estar individualizados de manera expresa. Ahora bien, cuando dichos actos conforman una unidad jurídica, es decir, tienen relación directa por su contenido y efectos, deben ser demandados en su totalidad. En este caso, la no inclusión de estos actos administrativos como objeto de la demanda implica que continúen surtiendo efectos jurídicos frente a los predios objeto del proceso de actualización catastral, que concreta en cada predio objeto del mismo, el aumento del 8.8% dispuesto en el art 2º del Decreto 634 de 2016.

Nótese que las pretensiones que se plantean en la demanda delimitan el ejercicio de la capacidad decisoria del juez y por supuesto debe guardar congruencia la nulidad del acto, si es necesaria para determinar la responsabilidad, de lo contrario, se torna difícil la labor de adoptar una decisión de fondo, lo que indiscutiblemente llevaría a un fallo inhibitorio.

Se estima que el análisis de la legalidad del aumento del 8.8% dispuesto en el art 2º del Decreto 634 de 2016, debe circunscribirse a los cargos que los demandantes

expusieron en el concepto de violación de la demanda, con lo cual, de un lado, se garantiza el derecho al acceso a la administración de justicia de los demandantes y, de otro, el derecho al debido proceso de la parte demandada, que ejerció dentro del presente trámite su defensa frente a los argumentos de hecho y derecho que se expusieron en la demanda y planteo medios exceptivos.

Dado que la pretensión de reparación de perjuicios causados a un grupo prevista en el art 145 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo incluyó la posibilidad, cuando un acto administrativo afecte a veinte o mas personas individualmente determinadas, de solicitar la nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, por el daño antijuridico, ello implica necesariamente en este caso que se debe derivar la responsabilidad de la declaratoria de nulidad de los actos antijuridicos generadores del daño. Para ello debe acudir al art 163 del Código Contencioso administrativo que señala que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo se debe individualizar con toda precisión.

En sub-judice, tal aserto no se cumplió dado que no se incluyó en la demanda como pretensión la nulidad de las Resoluciones 2381 de 15 de diciembre de 2016²³ y 2424 de 28 de diciembre de 2016²⁴, expedidas por la Directora de la Unidad Administrativa Especial de Catastro – UAECD - como actos que dieron origen a la conservación catastral, que quedo formalizada con la esta última resolución que ordena la inscripción de los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble. Advierte el Despacho que la revisión de la actuación administrativa cuestionada permite concluir que dichos actos integran el acto definitivo contenido en la factura de impuesto predial unificado asignada a los demandantes, que constituye el acto por el cual finalmente se liquidó y concreto el reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia del año 2017, que es el asunto cuestionado por los demandantes, factura que tampoco fue objeto de cuestionamiento en la demanda.

²³ Por medio de la cual se aprueban los estudios de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, el valor de las edificaciones, los avalúos de los predios con características especiales y se ordena la liquidación de los avalúos de los predios objeto del proceso de actualización para la vigencia 2017.

²⁴ Por medio de la cual se clausuran las labores de actualización catastral vigencia 2017, se ordena la renovación de la inscripción en catastro de todos los sectores catastrales objeto de actualización y sus respectivos predios objeto de actualización y sus respectivos predios, se determina la entrada en vigencia de los avalúos resultantes y se establece el inicio del proceso de conservación.

Por lo anterior, es viable declarar próspera la excepción previa de «ineptitud de la demanda por la falta de los requisitos formales», para el caso por la indebida individualización de los actos administrativos que debieron ser objeto de demanda.

4.- Bajo hipótesis de que la demanda hubiera integrado la proposición jurídica completa necesaria para determinar la responsabilidad por el daño antijurídico, se dirá que las pretensiones están llamadas al fracaso porque parten de una perspectiva errónea.

En efecto, la Constitución Política en el Título XI “De la Organización territorial”, en el Capítulo 4º, art 322 señala lo siguiente:

ARTICULO 322. <Inciso 1o. modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Con fundamento en dicha norma, se expidió el Decreto-Ley 1421 de 1993²⁵, que señala que Bogotá se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

En desarrollo de dicha autonomía dispuso el estatuto que: **“El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establecen expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.”** (Resaltado fuera del texto).

²⁵ Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

El mencionado estatuto político, administrativo y fiscal, señaló como objeto dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio; y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Y agrego el artículo 3º lo siguiente: ***“Las disposiciones del presente estatuto prevalecen sobre las normas legales de carácter general vigentes para las demás entidades territoriales.”***

4.1. Del impuesto predial unificado en el Distrito Capital.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 6 de la Ley 242 de 1995, el valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1º de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento.

A su turno, el artículo 1 de la Ley 242 de 1995 indica y modifica las normas legales que tienen en cuenta el comportamiento pasado del Índice de Precios al Consumidor como factor de reajuste de multas, valores catastrales, rangos, cuantías y cánones, y en su lugar establece criterios que hacen referencia a la meta de inflación, con el objeto de ajustar la legislación de manera que sirva de instrumento para la desindización de la economía.

El artículo 155 del Decreto-Ley 1421 de 1993²⁶ estableció un régimen especial para fijar la base gravable y la liquidación del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.

A su vez, el artículo 3 de la Ley 601 de 2000²⁷ introdujo modificaciones para el reajuste de los avalúos catastrales por conservación para el Distrito Capital.

²⁶ Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

²⁷ **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.

De acuerdo con lo previsto en la Ley 1607 de 2012²⁸, artículo 190²⁹, los catastros descentralizados, entre ellos el del Distrito Capital, podrán calcular un índice de valoración predial diferencial en consonancia con el artículo 3 de la Ley 601 de 2000³⁰.

La Junta Directiva del Banco de la República informó que, de conformidad con lo establecido en la Ley 31 de 1992, la meta de inflación proyectada para el año 2017 es de tres punto cero: por ciento (3,0%). (Flio 66)

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), mediante documento CONPES 3881 de diciembre 22 de 2016, conceptuó que los avalúos catastrales para los predios urbano no formados y formados con vigencia de 2016 y anteriores, tendrán un incremento de tres punto cero por ciento (3,0%) para el año 2017, equivalente al cien por ciento (100%) de la meta de inflación para la vigencia de 2017.

El mismo documento, el CONPES conceptuó que los avalúos catastrales para los predios rurales no formados y formados con vigencia de 2016 y anteriores, tendrán un incremento de tres punto cero por ciento (3,0%) para la vigencia de 2017 y que estos incrementos aplican a todos los municipios, **con excepción de Bogotá y los catastros descentralizados que decidan calcular un índice de valorización predial diferencial**, de acuerdo con lo previsto en el art 190 de la Ley 1607 de 2012. Lo que traduce que no existe un tope establecido unificado para todos los municipios incluido el Distrito Capital.

En tal virtud, para Bogota se emitió concepto favorable en el "CONFIS" Nos 17 y 18

²⁸ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

²⁹ **ARTÍCULO 190. ÍNDICE CATASTROS DESCENTRALIZADOS.** Los catastros descentralizados podrán contar con un índice de valoración diferencial, teniendo en cuenta el uso de los predios: residencial (por estrato), comercial, industrial, lotes, depósitos y parqueaderos, rurales y otros.

Los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determinen y publiquen los catastros descentralizados en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria que utilicen, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal del ente territorial, o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO. El artículo 3o de la Ley 601 de 2001 <sic> será aplicable a todas las entidades territoriales que cuenten con catastros descentralizados.

³⁰ **"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."

a la adopción como porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales de conservación para los predios rurales y urbanos para la vigencia 2017.

El 30 de diciembre de 2016 el Presidente de la República expidió el Decreto 2207 "Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, con el propósito de determinar los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para la vigencia de 2017" previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), en el que señaló que: "Los avalúos catastrales de los predios urbanos no formados y formados con vigencia de 1º de enero de 2016 y anteriores, se reajustarán a partir del 1º de enero de 2017 en tres punto cero por ciento (3,0%).", norma que es la regla general para los municipios que no cuentan con catastro descentralizado ni régimen especial como es el caso del Distrito Capital tal como lo dispone el art 155 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Como el artículo 155 del Decreto-Ley 1421 de 1993 estableció un régimen especial para fijar la base gravable y la liquidación del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital que cuenta con catastro descentralizado y ha optado por calcular un índice de valoración predial diferencial en consonancia con el artículo 3 de la Ley 601 de 2000³¹, el aumento establecido en el Artículo 2 del Decreto 634 de 2016 que determino el porcentaje de reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia 2017 en ocho punto ocho por ciento (8.8%) resulta totalmente efectuado dentro del contexto legal que regula la materia para el Distrito Capital dentro de la autonomía que goza para la gestión de sus intereses, respetando los límites de la Constitución y la ley.

Así la cosas, se observa que para el año gravable 2017 se cumplieron las previsiones contempladas en el art 3º de la Ley 601 de 2012, que faculta al gobierno distrital para reajustar anualmente los avalúos catastrales de conservación; tal reajuste se hizo en el porcentaje que se determinó y publicó en el mes de diciembre del año 2016; de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria y rural del período comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año y la misma

³¹ "ARTICULO 3o. <Ver Notas de Vigencia> 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."

fecha del año anterior; y se hizo hacerse previo concepto del Concejo de Política Económica y Social, Confis.

En ese sentido, concluye el Despacho que los cargos que formula el grupo demandante recaen sobre una interpretación que no es posible adscribir al Decreto Nacional 2207 de 2016³² dado el régimen jurídico que gobierna al Distrito Capital.

Finalmente habrá de reconocerse personería como apoderada sustituta de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD a la abogada CLAUDIA JULIETH PRIETO RODRIGUEZ, identificada con C. de C 52.165.287 de Bogota y T.P. 128.860 del C.S: de la J, en los términos y para los efectos del memorial poder obrante a folio 558.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

FALLA

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Distrito Capital.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de "*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*" en tanto no se agotó el recurso gubernativo que es de carácter obligatorio.

TERCERO: DECLARAR probada la excepción previa de «ineptitud de la demanda por la falta de los requisitos formales», por indebida individualización de los actos administrativos que debieron ser objeto de demanda.

CUARTO: Dar por terminado el proceso. Por Secretaría, archívese luego de ejecutoriado este proveído dejando las anotaciones en el sistema siglo XXI.

³² "Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, con el propósito de determinar los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para la vigencia de 2017"

QUINTO: Reconocer personería como apoderada sustituta de la unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD a la abogada CLAUDIA JULIETH PRIETO RODRIGUEZ, en los términos y para los efectos del memorial poder obrante a folio 558.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ELKIN ALONSO RODRIGUEZ RODRIGUEZ
JUEZ

