

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., tres (3) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

**Expediente:** 11001-33-42-047-2019-00229-00  
**Demandante:** ANTONIO JOAQUÍN FONTALVO FERREIRA Y OTROS  
**Demandada:** DISTRITO CAPITAL  
**Asunto:** Resuelve excepción previa

---

Cumplida la orden contenida en la providencia de 25 de marzo de 2021, en firme las decisiones y vencido el término de traslado de la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales por indebida individualización de los actos administrativos que debieron ser objeto de demanda, propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD, se procede a continuar con la actuación.

Conforme con lo anterior, el artículo 57 de la Ley 472 de 1998 establece que la parte demandada podrá interponer excepciones de mérito con la contestación de la demanda, así como las excepciones previas señaladas en el Código de Procedimiento Civil. Las excepciones de acuerdo con su naturaleza se resolverán de conformidad con las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil (ahora Código General del Proceso).

En consecuencia, procede el despacho a resolver la excepción previa propuesta por la Unidad de Catastro Distrital.

**ANTECEDENTES**

1. A través de auto de fecha 2 de marzo de 2020, fue admitida la presente acción, una vez fue declarado infundado el impedimento por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2. Surtidas las notificaciones a las entidades demandadas, por auto del 25 de marzo de 2021 se tuvo por no contestada la demanda por parte de la accionada Bogotá D.C., Secretaría de Hacienda De Bogotá; contestada en tiempo la presentada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD, ordenando correr traslado a la parte demandante de la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales por indebida individualización de los actos administrativos que debieron ser objeto de demanda, en los términos previstos en el artículo 110 del CGP y se requirió a la parte demandante, para que diera cumplimiento a la carga procesal impuesta en el numeral CUARTO de la parte resolutive del auto admisorio de la demanda, entre otras.

### **CONSIDERACIONES**

Corrido el traslado de la excepción, la parte actora presentó escrito manifestando que el excepcionante pretende confundir al Despacho, toda vez que una cosa es incremento por conservación y otra es incremento por actualización, son dos procesos diferentes, advierte que la norma acusada debe ser el artículo 2 del Decreto 827 de 2018 y no existen actos administrativos distintos que ameriten la unidad jurídica que se reclama en la excepción.

Las resoluciones 2308 de 14 de diciembre de 2018 y 2323 de 20 de diciembre de 2018, no dieron origen al porcentaje de conservación catastral y por tanto no integran el acto definitivo, menos la factura predial porque allí no se estableció el porcentaje de conservación en 6.61%, que es el problema jurídico de la presente acción de grupo. Refiere que sobre el proceso de actualización no existe censura en la demanda y señala que los dos procesos no pueden coexistir en una misma vigencia fiscal, o se aplica uno o el otro.

Para resolver, se cita un aparte de una providencia del Consejo de Estado<sup>1</sup>, en la cual se explica la regulación del impuesto predial unificado.

**3.2. *Del Catastro, sus funciones y su relevancia para efectos del impuesto predial unificado.***

(...)

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

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

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

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

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

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

(...).

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

Conforme con lo anterior y una vez evaluados los anteriores presupuestos la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD expide la Resolución 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 anual de los predios.

---

<sup>1</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00323-01(19866)

Igualmente, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD expide la Resolución por medio de la cual se clausuran las labores de la actualización catastral, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de todos los sectores catastrales objeto de actualización y sus respectivos predios, determina la entrada en vigor de los avalúos resultantes y establece el inicio del proceso de conservación<sup>2</sup>, que consiste en:

*El conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.*

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

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

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

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

En el caso concreto la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD expidió las Resoluciones 2308 de 14 de diciembre de 2018 y 2323 de 20 de diciembre de 2018, que aunque constituyen la fuente de información para cuantificar el impuesto, no infieren directamente en la expedición del Decreto 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 2019, es decir, catastro tiene una incidencia fundamental para

---

<sup>2</sup> Ejúsdem

la determinación del impuesto predial en tanto que permite contar con una información actualizada de los inmuebles, a partir de que los distritos y municipios pueden obtener los datos que permiten fijar el tributo, da cuenta de las circunstancias que permiten determinar los elementos del tributo y, por esa razón, constituye la principal fuente de información a la que se acude para cuantificar el impuesto, pero para el presente asunto, es el Decreto 827 de 2018 el acto administrativo, respecto del cual se solicita su nulidad parcial (artículo 2), el que determinó que el porcentaje de reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación para la vigencia 2019, sería del seis punto sesenta y uno por ciento (6.61 %), razón por la cual a juicio de este Despacho no deben ser demandadas las citadas resoluciones, pues su expedición no afecta de manera directa el porcentaje de reajuste, razón por la cual la excepción propuesta no prospera.

Sin embargo, se procederá a estudiar de oficio la excepción de **inepta demanda por indebida escogencia del medio de control**, para lo cual en principio se cita el artículo 145 del CPACA que establece 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 el presente asunto se solicita la nulidad del artículo 2 del Decreto 827 de 2018 *“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 2019”*, el cual es de carácter general, es decir, no cumpliría con lo reglado por el inciso segundo del artículo 145 antes referido.

Empero, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado que al respecto se ha proferido, así, ante la posibilidad de identificar el origen del daño en la ilegalidad de un acto administrativo, el Consejo de Estado se ocupó de estudiar si resultaba viable incluir, en la acción de grupo, pretensiones anulatorias de actos administrativos. Al respecto se observa que este tema no fue tratado de manera uniforme por el Consejo de Estado.

Al respecto, se citará un auto del 9 de julio de 2021<sup>3</sup> que resolvió un recurso de apelación contra la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 20 de octubre de 2020, en el que declaró probadas las excepciones de ineptitud de la demanda y la relativa a habersele dado un trámite diferente al que corresponde, y declaró la terminación del proceso, en el cual a través de una acción de grupo se pretendía reclamar los perjuicios derivados de los actos administrativos que se estiman ilegales por no haber aumentado los salarios de los funcionarios vinculados al Ministerio de Defensa en un porcentaje superior al IPC y el Consejo de Estado consideró que la acción procedente para discutir la legalidad de dichos actos administrativos generales y solicitar el resarcimiento de los perjuicios causados es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, como los Decretos databan del año 1996 a 2004 también declaró la caducidad al haberse presentado la demanda por fuera del término de 4 meses contados a partir de la publicación de los actos acusados, así

*12.- De lo anterior, es claro que el daño alegado por el grupo no es consecuencia de un hecho, acción u omisión de la administración, sino que deviene de lo dispuesto en los actos administrativos que ordenaron el aumento del salario por debajo del IPC del año inmediatamente anterior. La omisión que se le imputa a la entidad corresponde en la realidad a una supuesta ilegalidad de los actos administrativos que dispusieron el aumento, pues, de conformidad con lo alegado en la demanda, no ordenaron el reajuste por encima del IPC, en desconocimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional. En virtud de lo anterior, **lo procedente era demandar estos actos administrativos generales y solicitar el restablecimiento del derecho.***

*13.- La Sala resalta que el asunto de la determinación de la acción procedente no es una cuestión meramente formal, pues tal determinación tiene incidencia respecto del término de caducidad aplicable. En el presente caso, en la medida en que la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 numeral 2 del CCA<sup>4</sup>, el término de caducidad era 4 meses contados a partir de la publicación del acto. Así, en tanto que los pronunciamientos que debían demandarse fueron publicados entre 1996 y 2004, es claro que la demanda presentada en 2014 es extemporánea. En virtud de lo anterior, se declarará la caducidad de la acción.*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente: Martín Bermúdez Muñoz, Bogotá, nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 25000-23-41-000-2014-01569-02 AG)

<sup>4</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 los términos que hubieren empezado a correr se regirán por lo dispuesto en la normatividad vigente al momento en que empezaron a correr. Por lo cual en este caso resulta aplicable el CCA y no el CPACA.

En gracia de discusión, de aceptarse la procedencia de nulidad de actos administrativos de carácter general a través del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo no podría perderse de vista que el ejercicio de dicha acción no puede convertirse en un mecanismo idóneo para eludir el especial término de caducidad consagrado para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y cuyo fundamento no es otro que el de garantizar la estabilidad de las situaciones jurídicas particulares definidas al amparo de actos administrativos. Como lo ha dicho el Consejo de Estado, a partir de la estructura de los medios de control en lo contencioso administrativo<sup>5</sup>:

*14.1.4. En esta perspectiva, tampoco resultaría procedente que la acción de reparación directa se convirtiera en un mecanismo apto para eludir el término de caducidad de aquella establecida para solicitar la indemnización de perjuicios causados por actos administrativos ilegales, lo cual ocurriría si se admitiera que, por esa vía, se estudiaran pretensiones indemnizatorias que debieron y pudieron formularse en el marco de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que, sin embargo, no fueron instauradas dentro del término expresamente previsto para ello. Así las cosas, en todos los eventos en los que, como en el sub examine, se invoque como fuente del daño el actuar ilegal de la administración, concretado en la expedición de un acto administrativo declarado nulo, corresponde al juez examinar si las peticiones resarcitorias elevadas son de aquellas que pudieron formularse como subsidiarias a la solicitud de declaratoria de nulidad del acto en el marco de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues, de ser el caso, la procedente era esta última y no la de reparación directa incoada por fuera del término de caducidad previsto para el ejercicio de aquella.*

Conforme con lo anterior, el Decreto 827 de 27 de diciembre de 2018 fue publicado en el Registro Distrital No. 6463 del 28 de diciembre de 2018 y la demanda fue presentada el 26 de abril de 2019, avizorándose que no habría caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>6</sup>; no obstante, solamente, se declarará probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia del medio de control y se dará por terminado el proceso.

Por lo anterior,

---

<sup>5</sup> Subsección B, sentencia de 9 de octubre de 2014, exp. 32567, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>6</sup> 2.- De acuerdo con el artículo 18 del Decreto 2288 del 7 de octubre de 1989, a la Sección Segunda del Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca <<le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad de restablecimiento del derecho de carácter laboral>>; y a la Sección Primera, el conocimiento de los procesos y actuaciones << De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás secciones>>.

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida individualización del acto demandado.

**SEGUNDO: DECLARAR PROBADA**, de oficio, la excepción de inepta demanda por indebida escogencia del medio de control y TERMINAR EL PROCESO, conforme con lo expuesto en la parte considerativa.

**TERCERO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA** a la doctora WALDINA GÓMEZ CARMONA identificada con la cédula de ciudadanía número 38.263.037, portadora de la tarjeta profesional No. 52308 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, para representar al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL en los términos y para los efectos del poder conferido.

**CUARTO:** En firme la presente providencia archívese el expediente, dejándose las respectivas constancias.

## NOTIFÍQUESE<sup>7</sup> Y CÚMPLASE

**CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ**  
Juez

Firmado Por:

**Carlos Enrique Palacios Alvarez**  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
047  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

---

<sup>7</sup> [asefunda@hotmail.com](mailto:asefunda@hotmail.com)  
[notificaciones@catastrobogota.gov.co](mailto:notificaciones@catastrobogota.gov.co); [evargas@catastrobogota.gov.co](mailto:evargas@catastrobogota.gov.co)  
[wgomez@secretariajuridica.gov.co](mailto:wgomez@secretariajuridica.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co)

Acción de Grupo  
Rad. 11001-33-42-047-2019-00229-00  
Resuelve excepción previa – Termina proceso

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

Código de verificación:

**269ac2b4f17c39660cf2f9131a27b61a3282fca021a060c255b89c64690848fb**

Documento generado en 04/11/2021 06:31:59 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**