

ACCION POPULAR – Objeto / ACCION POPULAR – Improcedente si se discuten derechos particulares así sean comunes a un grupo / DERECHOS COLECTIVOS – No los constituyen derechos particulares comunes a un grupo / DERECHOS PARTICULARES COMUNES - Difieren de los derechos colectivos / DERECHOS COLECTIVOS – Concepto / DERECHOS INDIVIDUALES – Pueden reclamarse en forma conjunta a través de la acción de grupo / ACCION DE GRUPO – Pueden reclamarse derechos individuales de forma conjunta

De acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares son los medios procesales adecuados para la protección de los derechos e intereses colectivos y en esa medida cuando se discuten derechos adversos a la colectividad, tales mecanismos judiciales no proceden. La Sección Primera del Consejo de Estado precisó que los derechos particulares comunes a un grupo de personas no necesariamente constituyen derechos colectivos. Entonces si los bienes son susceptibles de apropiarse, excluyendo la posibilidad de que otros sujetos los adquieran o usen en ese mismo momento, estamos frente a intereses subjetivos. Por el contrario, si los bienes no pueden apropiarse sin excluirse la apropiación o el uso por otros sujetos, como lo es el aire, espacio público, entre otros, estamos frente a derechos e intereses colectivos. Realizada la anterior distinción es pertinente resaltar que los derechos individuales de los sujetos que pertenecen a un mismo grupo pueden afectarse por una causa común y sufrir un daño. En ese orden de ideas, aún cuando existen acciones individuales para proteger sus derechos, por un tema eminentemente práctico pueden reclamar de forma conjunta la indemnización mediante la acción de grupo prevista en la Ley 472 de 1998 o los demás mecanismos que dispone el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, cuando el actor pretende la protección de intereses subjetivos la acción popular es improcedente, toda vez que la naturaleza de tal mecanismo judicial busca la protección de derechos e intereses colectivos y no de intereses particulares.

NOTA DE RELATORIA: Sobre los derechos particulares comunes: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de enero de 2005, Rad. 2002-02261(AP), C.P. Camilo Arciniega Andrade

ACCION POPULAR CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS - Procede siempre que éstos amenacen o vulneren los derechos colectivos / ACCION POPULAR CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS – Juez puede suspender la aplicación o ejecución del acto / ACCION POPULAR CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS – La declaratoria de nulidad es competencia exclusiva del juez contencioso administrativo

La jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha sido enfática en manifestar que la acción popular contra actos administrativos procede siempre que éstos amenacen o vulneren los derechos e intereses colectivos y en esa medida el juez constitucional tiene la facultad de suspender la aplicación o ejecución del acto administrativo siempre que se acredite que vulnera o amenaza derechos e intereses colectivos. Sin embargo, se resalta que la nulidad de dichos actos es de competencia exclusiva del juez contencioso administrativo, entonces mal podría entenderse que mediante el trámite de una acción popular se puede anular un acto administrativo.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la acción popular contra actos administrativos, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 3 de noviembre de 2005, Rad. 2003-01278 (AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

DERECHO A LA REALIZACION DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURIDICAS – Alcance / DERECHO A LA REALIZACION DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURIDICAS – Se vulnera si se desconoce la normativa en materia urbanística y usos del suelo

El derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir. En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo mencionado implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 4 – LITERAL M

NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2007, Rad. 2004-00243(AP), C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

AVALUO CATASTRAL – No es un derecho colectivo / INCREMENTO DEL AVALUO CATASTRAL – Improcedencia de la acción popular

En el presente asunto para la Sala es claro que los cargos de la demanda no se encaminaron a argumentar ni demostrar la vulneración de las disposiciones legales en materia urbanística y usos del suelo, sino que por el contrario su fundamento consistió en afirmar que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de manera ilegal y arbitraria incrementó el avalúo catastral de cada unidad familiar en proporción igual al porcentaje que le correspondía como coeficiente de copropiedad, generando así el aumento del impuesto predial. Es así que el actor solicitó la derogatoria o revocatoria de los incrementos de los avalúos catastrales de las unidades familiares sujetas al régimen de propiedad horizontal en Manizales y el reajuste del impuesto predial. Los avalúos catastrales son actos administrativos que producen una situación particular. En efecto, para efectos fiscales, el avalúo catastral hace las veces de la base gravable del Impuesto Predial Unificado. Por lo anterior, se concluye que el incremento del avalúo catastral implica que el ciudadano tenga que asumir un mayor pago en el impuesto predial y si bien es cierto que ello puede afectar a un número de personas, mal podría entenderse que estamos frente a un derecho colectivo, pues ésta es una situación que afecta de forma individual a diferentes sujetos. Adicionalmente el demandante pretende la revocatoria de actos administrativos que no afectan bienes colectivos y en esa medida las pretensiones del demandante se escapan de la órbita de las acciones populares.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP)

Actor: CARLOS ALBERTO ARIAS ARISTIZABAL

Demandado: INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI Y OTRO

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por el actor contra la sentencia del 10 de noviembre de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. PRETENSIONES

El 26 de noviembre de 2004 el señor Carlos Alberto Arias Aristizabal demandó en ejercicio de la acción popular al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Unidad de Rentas de la Secretaría del Municipio de Manizales por considerar que vulneraron el derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por incrementar el avalúo catastral de cada unidad familiar sujetas al régimen de propiedad horizontal en proporción igual al que correspondía al coeficiente de copropiedad.

Como consecuencia de lo anterior, el actor pretende que se ordene al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Unidad de Rentas del Municipio de Manizales que cese la vulneración del derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y que se deroguen o revoquen los incrementos de los avalúos catastrales que se vienen realizando a cada unidad familiar que conforman las distintas copropiedades de la ciudad.

Así mismo, solicita que se ordene a las entidades demandadas que realicen los reajustes en el cobro del impuesto predial con base en el avalúo catastral anterior al último fijado.

A- HECHOS

Como fundamento de la presente acción popular la parte demandante expuso los siguientes hechos:

1.- En la ciudad de Manizales se han construido conjuntos residenciales, conformados por varios edificios o unidades de vivienda, los cuales tienen áreas y servicios de uso y utilidad común, tales como vías internas, estacionamientos, zonas verdes, muros de cerramiento, porterías, parque infantiles, entre otros.

2.- Cada unidad familiar es un bien inmueble independiente con sus correspondientes linderos.

3.- Las áreas comunes por su naturaleza o destinación permiten o facilitan la existencia, estabilidad, funcionamiento, conservación, uso, goce o explotación de los bienes de dominio particular. El actor estimó que las áreas comunes de los condominios y conjuntos residenciales suplen los bienes públicos de la ciudad.

4.- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi al emitir los avalúos catastrales de las unidades familiares considera las condiciones internas y externas del inmueble, como lo son el tipo de construcción, la clase de materiales utilizados, el área construida, la ubicación dentro del perímetro urbano, el ordenamiento urbano del sector, las vías de acceso, parques, servicios públicos domiciliarios, áreas comunes e infraestructura de la construcción, al igual que el índice porcentual de coeficiente de copropiedad de cada uno de los bienes de dominio particular.

Entonces el avalúo catastral se estima en razón de la ubicación y las circunstancias de modo y lugar de las viviendas individualmente consideradas.

5.- El actor afirmó que el Instituto Agustín Codazzi de manera ilegal y arbitraria aumentó el avalúo catastral que tenía cada unidad familiar en proporción igual al porcentaje que le correspondía al coeficiente de copropiedad, lo cual causó un incremento en el impuesto predial que liquida la Unidad de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Manizales.

El incremento del impuesto predial genera un detrimento en la calidad de vida de los habitantes de los edificios, condominios o conjuntos cerrados y además

paraliza la realización de nuevas construcciones bajo la modalidad de copropiedad.

6.- Lo anterior atenta contra el derecho colectivo a la calidad de vida de los habitantes de dichas zonas residenciales, pues tendrán que destinar mayores sumas de dinero de la canasta familiar para atender el pago irracional del impuesto predial.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Alcaldía del Municipio de Manizales por conducto de apoderado contestó la demanda en los siguientes términos:

1.- Señaló que el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 se refiere a las disposiciones normativas que deben observarse cuando se adelantan construcciones en especial en lo que respecta a las leyes de reforma urbana y de ordenamiento territorial y en ese orden de ideas en el presente caso la acción popular es improcedente, toda vez que el actor pretende favorecer el patrimonio e interés particular.

2.- Interpuso la excepción de falta de legitimación por pasiva en la medida que la Alcaldía no es la autoridad responsable de fijar el avalúo catastral, pues dicha función le corresponde al Instituto Geográfico Agustín Codazzi. De otra parte, la Unidad de Rentas liquida el impuesto predial de acuerdo a dicho avalúo.

3.- Citó el artículo 317 de la Constitución Política, el artículo 3 de la Ley 44 de 1990, el artículo 8 del Decreto 760 de 1991, el Decreto 3496 de 1983 que se refieren al cobro del impuesto predial con fundamento en el avalúo comercial.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi se pronunció de la siguiente manera:

1.- Indicó que es cierto que en la ciudad de Manizales se han construido conjuntos residenciales, conformados por varios edificios o unidades de vivienda y para ello remitió a los conceptos de régimen de propiedad horizontal, de reglamento de propiedad horizontal, edificio y conjunto que define la Ley 675 de 2001.

2.- Señaló que la afirmación que hace el demandante al referirse que *“los bienes de uso común de los conjuntos suplen los bienes de uso público, los cuales están a cargo del Estado”* carece de soporte probatorio.

Informó que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 675 de 2001 los bienes comunes son partes del edificio o conjunto sometidos al régimen de propiedad horizontal pertenecientes en proindiviso a todos los propietarios de los bienes privados que por su naturaleza o destinación permiten o facilitan la existencia, estabilidad, funcionamiento, conservación, seguridad, uso, goce o explotación de los bienes de dominio particular.

3.- Expresó que la actividad catastral surge en cumplimiento de la Ley 14 de 1983 y que el reconocimiento predial se deriva de los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

El avalúo catastral en relación con la propiedad horizontal se determina por la suma de los avalúos practicados individualmente para los terrenos y las edificaciones.

4.- Dijo que los valores de terreno y construcción de los inmuebles de la ciudad se realizan de acuerdo con el suelo, sus usos, topografía, servicios públicos domiciliarios, red vial, tipología de las construcciones, áreas morfológicas homogéneas provenientes del Plan de Ordenamiento Territorial, estratificación socioeconómica y el análisis de zonas físicas y neoeconómicas que comprende el estudio de mercado inmobiliario.

5.- Arguyó que el demandante aduce al aumento del avalúo catastral de forma general, pues no cita siquiera uno o varios condominios, construcciones o copropiedades que permitan identificar los predios afectados.

6.- Por lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda.

III.- EL PACTO DE CUMPLIMIENTO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Caldas convocó a las partes el

10 de febrero de 2005 para la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida porque no se logró ninguna fórmula de acuerdo.

IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- La parte actora reiteró los argumentos que expuso en la demanda y adicionalmente manifestó que:

Como quiera que el inmueble en menor extensión hace parte del condominio o conjunto residencial, en el avalúo comercial se le asigna un precio que incluye el monto del valor porcentual de las áreas comunes, entonces no hay razón para que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi incrementara el avalúo catastral por el monto de las áreas comunes.

2.- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi., reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

Agregó que los cambios en el avalúo catastral obedecen a la aplicación de la Ley 675 de 2001. Sin embargo, aclaró que la modificación en la regulación no generó un aumento en el avalúo.

3.- La Alcaldía de Manizales reiteró los argumentos que expuso en los alegatos de conclusión.

V.- LA PROVIDENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Caldas mediante la sentencia del 10 de noviembre de 2005 negó las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

Consideró que la acción popular contra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi se refiere a algunos actos administrativos relacionados con unidades de derecho privado que afectan a personas determinadas y en esa medida no puede hablarse de ningún derecho colectivo.

VI.- EL RECURSO

Inconforme con la decisión del Tribunal, el actor la impugnó dentro del término legal previsto para el efecto.

Afirma que contrario a lo que estimó el Tribunal por medio de la acción popular incoada se pretende que cese la arbitrariedad, ilegalidad e irregularidad de las entidades demandadas y que en ningún aparte de la demanda solicitó el resarcimiento o indemnización de las personas afectadas.

Manifiesta que el fin de esta demanda es proteger los derechos colectivos de individuos indeterminados, los cuales son susceptibles de determinarse por la afectación que generó el incremento del doble en el avalúo catastral y del impuesto predial.

Asevera que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi vulneró los derechos colectivos de los propietarios de los inmuebles pertenecientes a conjuntos residenciales mediante la expedición de los actos administrativos que incrementaron los avalúos catastrales respectivos.

Señala que aún cuando el Tribunal indicó que el actor tiene la carga de la prueba, no comparte la apreciación al decir que no probó la vulneración, toda vez que a folio 1 y siguientes del cuaderno N° 3 obra un oficio suscrito por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi que acredita los argumentos de la demanda.

Expresa que a pesar de que existe la acción de nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa, en el presente asunto se justifica la procedencia de la acción popular por razones de economía procesal, de eficiencia de la administración de justicia, por la identidad de las partes y por la naturaleza de las pretensiones.

Dice que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional la acción popular y los procesos contenciosos ordinarios no se excluyen entre sí, pues cuando existe una vulneración a algún derecho colectivo la administración tiene la obligación de abogar por su protección mediante la revocación del acto infractor o amenazador de tal derecho.

VII.- LOS ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

1.- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi solicitó la confirmación del fallo de primera instancia y a su vez manifestó lo siguiente:

Manifiesta que por el hecho de que una situación cobije a varias personas no necesariamente se considera que se está frente a un derecho colectivo y en el presente asunto el efecto legal recae sobre una individualidad determinada, por lo cual la acción popular es improcedente.

Arguye que los argumentos que expone el demandante para justificar el uso de la acción popular como lo es la economía procesal, la eficacia de la administración de justicia carecen de soporte.

2.- Las demás partes no se pronunciaron en el traslado que se les corrió por el término de 5 días para presentar los alegatos de conclusión de conformidad con el artículo 37 de la Ley 472 de 1998.

VIII.- CONSIDERACIONES

1.- La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. El objetivo de estas acciones es dotar la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

2.- En el presente asunto el actor estima que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Unidad de Rentas de la Secretaría del Municipio de Manizales vulneraron el derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas por incrementar el avalúo catastral de cada unidad familiar en proporción igual al que correspondía al coeficiente de copropiedad.

El actor pretende que se ordene al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Unidad de Rentas del Municipio de Manizales que cese la vulneración del derecho colectivo invocado y que se deroguen o revoquen los incrementos de los avalúos catastrales que se vienen realizando a cada unidad familiar que conforman las distintas copropiedades de la ciudad.

A su vez, solicita que se ordene a las entidades demandadas que realicen los reajustes en el cobro del impuesto predial con base en el avalúo catastral anterior al último fijado.

3.- El Tribunal Administrativo de Caldas en la sentencia impugnada negó las pretensiones de la demanda por considerar que la acción popular se dirige contra actos administrativos relacionados con unidades de derecho privado que afectan a personas determinadas y en esa medida no puede hablarse de ningún derecho colectivo, por lo cual la acción popular es improcedente.

4.- De tales circunstancias, es claro que la Sala deberá determinar si las entidades demandadas vulneraron el derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes por incrementar el avalúo catastral de cada unidad familiar en proporción igual al que correspondía al coeficiente de copropiedad.

5.- Sin embargo, previo al estudio de fondo la Sala verificará la procedibilidad de esta acción popular.

De acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares son los medios procesales adecuados para la protección de los derechos e intereses colectivos y en esa medida cuando se discuten derechos adversos a la colectividad, tales mecanismos judiciales no proceden.

La Sección Primera del Consejo de Estado precisó que los derechos particulares comunes a un grupo de personas no necesariamente constituyen derechos colectivos. Al respecto, mencionó que:

“No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y sólo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar”.¹

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

Realizada la anterior distinción es pertinente resaltar que los derechos individuales de los sujetos que pertenecen a un mismo grupo pueden afectarse por una causa común y sufrir un daño. En ese orden de ideas, aún cuando existen acciones individuales para proteger sus derechos, por un tema eminentemente práctico pueden reclamar de forma conjunta la indemnización mediante la acción de grupo prevista en la Ley 472 de 1998 o los demás mecanismos que dispone el ordenamiento jurídico colombiano.

En efecto, cuando el actor pretende la protección de intereses subjetivos la acción popular es improcedente, toda vez que la naturaleza de tal mecanismo judicial busca la protección de derechos e intereses colectivos y no de intereses particulares.

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. Camilo Arciniaga Andrade, Rad. N° **25000-23-25-000-2002-02261-01(AP)**, veinte (20) de enero de dos mil cinco (2005), Bogotá.

Por otro lado, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha sido enfática en manifestar que la acción popular contra actos administrativos procede siempre que éstos amenacen o vulneren los derechos e intereses colectivos y en esa medida el juez constitucional tiene la facultad de suspender la aplicación o ejecución del acto administrativo siempre que se acredite que vulnera o amenaza derechos e intereses colectivos. Sin embargo, se resalta que la nulidad de dichos actos es de competencia exclusiva del juez contencioso administrativo, entonces mal podría entenderse que mediante el trámite de una acción popular se puede anular un acto administrativo².

6.- Sobre la procedencia de la acción popular en el caso en concreto es necesario verificar si el incremento del avalúo catastral y el cobro del impuesto predial que realizaron las entidades demandadas vulnera o amenaza el derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas como lo manifiesta el actor.

Para ello resulta pertinente referirse al numeral m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 que dispone que la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo.

Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación determinó que:

“Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana. Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997). El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial – aún

² CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Rad. N° 25000-23-25-000-2003-01278-01(AP), 3 de noviembre de 2005, Bogotá, D.C.

no expedida por el Congreso de la República - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288 C.P.). Planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político – administrativas – de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial – bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.”³

Es evidente entonces que el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir.

En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo que implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.

En el presente asunto para la Sala es claro que los cargos de la demanda no se encaminaron a argumentar ni demostrar la vulneración de las disposiciones

³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. N° 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP), veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007)

legales en materia urbanística y usos del suelo, sino que por el contrario su fundamento consistió en afirmar que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de manera ilegal y arbitraria incrementó el avalúo catastral de cada unidad familiar en proporción igual al porcentaje que le correspondía como coeficiente de copropiedad, generando así el aumento del impuesto predial. Es así que el actor solicitó la derogatoria o revocatoria de los incrementos de los avalúos catastrales de las unidades familiares sujetas al régimen de propiedad horizontal en Manizales y el reajuste el impuesto predial.

Los avalúos catastrales son actos administrativos que producen una situación particular. En efecto, para efectos fiscales, el avalúo catastral hace las veces de la base gravable del Impuesto Predial Unificado.

Por lo anterior, se concluye que el incremento del avalúo catastral implica que el ciudadano tenga que asumir un mayor pago en el impuesto predial y si bien es cierto que ello puede afectar a un número de personas, mal podría entenderse que estamos frente a un derecho colectivo, pues ésta es una situación que afecta de forma individual a diferentes sujetos.

Adicionalmente el demandante pretende la revocatoria de actos administrativos que no afectan bienes colectivos y en esa medida las pretensiones del demandante se escapan de la órbita de las acciones populares.

Es así entonces que la presente acción popular no procede y en esa medida se confirmará el fallo de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sección Primera del Consejo de Estado administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia del 10 de noviembre de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 19 de noviembre de 2009.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO