

**REVISIÓN EVENTUAL DE ACCIÓN POPULAR / DEBER DE READECUACIÓN PROCESAL EN EL TRÁMITE DE LAS ACCIONES POPULARES – La Ley 472 de 1998 no prevé la declaratoria de improcedencia de la acción popular por lo que las pretensiones que no puedan tramitarse mediante este mecanismo deben readecuarse procesalmente desde la etapa de admisión**

[L]a LAPAG previó, como la única decisión posible en las acciones populares, aquella que resuelve el fondo del asunto: conceder la protección a los derechos o intereses colectivos o negarla. A diferencia de la regulación de la acción de tutela, la LAPAG no previó la declaratoria de improcedencia de la acción popular, porque no es un mecanismo subsidiario y, en el evento de que las pretensiones no puedan tramitarse mediante este mecanismo, desde la etapa de admisión, el asunto debe readecuarse procesalmente. Ello significa que, en el caso bajo estudio, la actuación del juez de primera instancia fue irregular, considerando que admitió la demanda, en lugar de cumplir el deber legal de readecuación procesal de dichas pretensiones a una acción de grupo, a pesar de que se formulaban claras pretensiones dirigidas a obtener la reparación de perjuicios eventualmente causados a un grupo de personas (...). Es decir que el juez de primera instancia no podía tramitar las pretensiones indemnizatorias de los eventuales perjuicios causados a los particulares, por la vía de la acción popular, para proferir una sentencia en la que, de manera antitécnica, negó las pretensiones por improcedencia de la acción, por lo que violó el artículo 5 de la LAPAG. (...) En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió de fondo las pretensiones primera y segunda, tras considerar que sí podían ser tramitadas mediante una acción popular. La Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado considera que, en este aspecto, se trató de una decisión parcialmente adecuada, considerando que únicamente la primera de las pretensiones corresponde al amparo de derechos o intereses colectivos o difusos, mientras que la segunda, busca el restablecimiento de los derechos subjetivos de quienes “adquirieron sus viviendas de interés social en urbanizaciones cuyos terrenos son de alto riesgo no mitigable y mitigables”.

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 5

**REVISIÓN EVENTUAL DE ACCIÓN POPULAR – Necesidad de unificar la jurisprudencia / ACCIÓN POPULAR / EXCEPCIÓN DE INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES - En las acciones populares no procede la excepción de indebida acumulación de pretensiones toda vez que es deber del juez dar el trámite que corresponda a las pretensiones formuladas bajo la figura de la readecuación procesal / UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL**

En lo que concierne a las pretensiones indemnizatorias 3 a 6, la segunda instancia declaró de oficio la excepción de indebida acumulación de pretensiones y, por lo tanto, no profirió pronunciamiento alguno frente a ellas. Al respecto, la Sala Especial de Decisión constata que, dentro de la jurisprudencia administrativa, existen posiciones que admiten la declaratoria de la indebida acumulación de pretensiones en la acción popular y, otras que la niegan. Por lo anterior, y en atención a la finalidad de la revisión eventual de acciones populares y de grupo, por parte del Consejo de Estado (artículo 36A de la Ley Estatutaria 270 de 1996), la Sala unificará la jurisprudencia en el sentido de que, en las acciones populares, no procede la excepción de indebida acumulación de pretensiones, por las siguientes razones: La norma especial que rige el proceso de las acciones populares impone al juez el deber de dar el trámite que corresponda a las pretensiones formuladas, bajo la figura de la readecuación procesal. La indebida acumulación de pretensiones no se encuentra prevista en la LAPAG y, aunque podría pensarse que existe un vacío al respecto, que autorizaría la remisión a

normas procesales generales, como el CCA/CPACA o el CPC/CGP, no existe tal falta de regulación, considerando que la readecuación oficiosa de las pretensiones, desde la etapa de admisión de la demanda, es la regla procesal especial que responde a tal situación, se dirige a evitar fallos inhibitorios y ella resulta completamente incompatible con la figura de la indebida acumulación de pretensiones, que permite que el juez se abstenga de fallar de fondo. Es por ello que, de manera congruente con el deber de readecuación procesal, previsto en el artículo 5 de la LAPAG, el artículo 23 de la misma ley dispuso que “En la contestación de la demanda sólo podrán proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia”, lo que significa que la excepción previa de inepta demanda, por indebida acumulación de pretensiones, se encuentra prohibida por dicha norma. En tal sentido, la sentencia inhibitoria de la acción popular, fundada en la indebida acumulación de pretensiones, constituye una violación de los artículos 5 y 23 de la LAPAG, materializa una denegación de justicia, al no haber pronunciamiento de fondo y desconoce el mandato constitucional de dar prevalencia al derecho sustancial sobre el procesal.

**FUENTE FORMAL:** LEY 270 DE 1996 – 36A / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 5 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 23

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las posiciones de la Corporación que han hecho referencia a la declaratoria de la indebida acumulación de pretensiones en la acción popular, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de septiembre de 2002, exp. 6001-23-31-000-2000-0744-02 (AP-612); Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 2003, exp. 00019-01(AG); Sección Primera, sentencia del 26 de octubre de 2006, exp. 02001-01(AP); Sección Cuarta, sentencia del 4 de diciembre de 2003, exp. 50001-23-31-000-2002-90287-01 (AP- 90287).

**ACCIÓN POPULAR / DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS A QUE LOS DESARROLLOS URBANOS SE HAGAN DE MANERA ORDENADA, CON SUJECCIÓN A LAS NORMAS URBANÍSTICAS Y DANDO PREVALENCIA A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES – No es posible el estudio de su presunta vulneración por tratarse de hechos anteriores a la vigencia de la Ley 472 de 1998 / MORALIDAD ADMINISTRATIVA / DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO – No se evidencia la vulneración a los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público**

[N]o es posible examinar, en el caso bajo estudio, la posible vulneración del derecho o interés colectivo a que los desarrollos urbanos se hagan de manera ordenada, con sujeción a las normas urbanísticas y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, considerando que tal derecho o interés colectivo fue previsto en el ordenamiento jurídico, por primera vez, en el literal m) del artículo 4 de la LAPAG, que entró a regir el 6 de agosto de 1999, a pesar de que los hechos relatados por el demandante, particularmente, las licencias urbanísticas, son anteriores a tal fecha. (...) [E]n el caso bajo estudio, no se verifica ninguna de las dos condiciones que la jurisprudencia ha identificado para la procedencia de la acción popular, frente a hechos anteriores a la expedición de la LAPAG: 1) que el derecho e interés colectivo que se invoca como vulnerado se encontrara consagrado expresamente, en la época en la que ocurrieron los hechos constitutivos de la vulneración y, 2) que la acción popular se encontrara prevista en la época en que ocurrieron los hechos, como instrumento procesal para la protección de ese interés colectivo que se alega como vulnerado. (...) El cobro del impuesto predial respecto de inmuebles construidos sobre terrenos de alto riesgo mitigable y no mitigable y de la contribución de valorización respecto de inmuebles

construidos sobre terrenos de alto riesgo mitigable son actuaciones que hacen parte de la autonomía administrativa del distrito de Bogotá y no existen elementos que permitan evidenciar que con ello se amenace o vulneren los derechos o intereses colectivos a la defensa del patrimonio público y a la moralidad administrativa. Por lo anterior, las pretensiones serán denegadas.

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 2 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 4 LITERAL M /

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la procedencia de la acción popular frente a hechos anteriores a la vigencia de la Ley 472 de 1998, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de agosto de 2007, expediente 1188 AP; Sección Tercera, Sentencia de 6 de marzo de 2013. Expediente 2001-00051.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SALA CATORCE ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-33-31-017-2008-00266-01(AP)REV**

**Actor: FRANCISCO BASILIO ARTEAGA BANAVIDES**

**Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS**

**Referencia: REVISIÓN EVENTUAL DE ACCIÓN POPULAR**

Temas: ACCIÓN POPULAR – CAUSALES DE INADMISIÓN Y RECHAZO – READECUACIÓN PROCESAL DE LA DEMANDA – UNIFICACIÓN SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES II - MORALIDAD ADMINISTRATIVA – DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO – DERECHO A QUE LOS DESARROLLOS URBANOS SE HAGAN DE MANERA ORDENADA, CON SUJECCIÓN A LAS NORMAS URBANÍSTICAS Y DANDO PREVALENCIA A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES. Solicitud de exención tributaria para dueños de predios ubicados en zonas de alto riesgo y pretensiones de reembolso de lo pagado.

Síntesis del caso: el actor popular solicitó la suspensión del pago de los impuestos predial y de valorización de las personas que habitan en zonas de alto riesgo. Igualmente, solicitó que se les devuelvan los dineros pagados por tales conceptos, debidamente indexados y con intereses de mora.

Decide la Sala la revisión eventual<sup>1</sup> respecto de la Sentencia del 23 de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que confirmó parcialmente la Sentencia de primera instancia,

---

<sup>1</sup> La parte accionante solicitó la revisión eventual (folio 110 c 2) y esta fue aceptada por el Consejo de Estado mediante el Auto del 23 de agosto de 2012.

adoptada por el Juzgado 17 Administrativo del Circuito de Bogotá, el 25 de junio de 2010 y, por consiguiente, negó el amparo de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y a que los desarrollos urbanos se hagan de manera ordenada, con sujeción a las normas urbanísticas y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 36A de la Ley Estatutaria 270 de 1996, introducido por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, del artículo 107 de la Ley 1437 de 2011 y de los artículos 28 y 29 del Acuerdo 80 de 2019, reglamento del Consejo de Estado la Sala es competente para proferir esta providencia, por haber seleccionado la sentencia de segunda instancia, para su revisión por parte de esta corporación.

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

## 1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2 Posición de la parte demandada- 1.3 Sentencia de primera instancia. 1.4 Recurso de apelación. 1.5 Sentencia de segunda instancia y 1.6 Selección para revisión por parte del Consejo de Estado.

### 1.1. Posición de la parte demandante

1. El 7 de julio de 2008, el abogado<sup>2</sup> Francisco Basilio Arteaga Banavides, en ejercicio de la **acción popular**, prevista en el artículo 88 de la Constitución, “*actuando en causa propia y propietario del apartamento 102 (...)*”<sup>3</sup> y en representación de propietarios de 27 urbanizaciones, conjuntos residenciales y grupos de afectados, así como de personas desalojadas y que serían desalojadas en el futuro<sup>4</sup>, ya que “*todos conformamos el grupo de propietarios y contribuyentes que tenemos nuestros inmuebles (...) (y) hemos sido afectados en nuestro patrimonio*”<sup>5</sup> presentó demanda contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría de Hacienda Distrital, la U.A.E. de Catastro Distrital y el Instituto de

<sup>2</sup> Tarjeta profesional 70.300.

<sup>3</sup> Folio 1, c. 1.

<sup>4</sup> “*actuando en representación de los más de 168 propietarios de esta urbanización (...) los propietarios de la urbanización Villa de los Alpes (...) urbanización las Gaviotas (...) urbanización Bosques de la Hacienda (...) Urbanización Las Guacamayas (...) Urbanización Minutos de Dios, Urbanización San Cayetano Sur, Urbanización Nueva Roma (...) Urbanización Parques de Primavera (...) grupo liderado por Claudio González (...) Urbanización Trigal del sur (...) Urbanización Santa Rosa (...) grupo liderado por Ruth Mérida Peralta (...) Comunidad de San Antonio del Mirador (...) Conjunto Residencial Timiza (...) Conjunto Residencial Estancia del Camino (...) urbanización Líbano Bellavista (...) Grupo de Samuel Antonio Acosta (...) grupo de Ana Belén Rodríguez (...) urbanización San Luis del Barrio 20 de Julio (...) urbanización Barrio Zarazota (...) Urbanización Parque de la Roca (...) Urbanización Miravalle (...) Construcción en la Vereda el Hato de la Vereda la Calera ó Verjón (...) Grupo de 36 personas (...) Urbanización Paseito III (...) Urbanización de 2700 viviendas de interés social en el predio FINCA YUSTE (...) También actuó en nombre y representación de las familias evacuadas y que se evacuarán que tienen sus viviendas en las riberas de los ríos que existen en la sabana de Bogotá*”: Folios 1 y 2 c. 1.

<sup>5</sup> Folio 2, c. 1.

Desarrollo Urbano, I.D.U., para que se protegieran los derechos e intereses colectivos a la defensa del patrimonio público, a la moralidad administrativa y a la realización de construcciones y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Sostuvo que dichos derechos o intereses colectivos fueron violados, a su juicio, por el cobro del impuesto predial y de la contribución de valorización respecto de predios ubicados en terrenos de alto riesgo mitigable y no mitigable. La parte actora formuló las siguientes pretensiones (se transcribe literalmente):

*“PRIMERA. Declarar que la Alcaldía Distrital de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital, Unidad Administrativa de Catastro Distrital, Bogotá D.C., el IDU, vulneraron la protección de la Moralidad Administrativa, la Defensa del Patrimonio Público, 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.*

*SEGUNDA. Como consecuencia de lo anterior no le asiste derecho a la Alcaldía Distrital de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital, Unidad Administrativa de Catastro Distrital de gravar catastralmente y cobrar el impuesto predial a todos los contribuyentes, Que adquirieron sus viviendas de interés social en urbanizaciones cuyos terrenos son de alto riesgo no mitigable y mitigables, por que cuyas licencia de construcción y urbanización, fueron expedidas por estas autoridades de manera dolosa ó culpa grave, con desconocimiento flagrante del ordenamiento jurídico y en contra del interés general y el cobro por valorización y con mayor razón no le asiste al IDU el derecho de exigir el pago del impuesto por valorización a todos los afectados.*

*TERCERA. En consecuencia de lo anterior condenar a la Alcaldía Distrital de Bogotá y Secretaría de Hacienda Distrital, Unidad Administrativa de Catastro Distrital, Bogotá D.C., al IDU, a reintegrar los dineros recaudados por concepto de impuesto predial de estos predios a sus respectivos propietarios y contribuyentes y la contribución por valorización o impuesto por valorización, DINEROS QUE DEBERÁN SER INDEXADOS y sobre ellos se deberá pago los interés de mora.*

*CUARTA. Declarar que la Alcaldía Distrital de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital y Unidad Administrativa de Catastro Distrital, Bogotá, IDU, debe reintegrar las sumas pagadas por concepto de impuesto predial, impuesto por valorización y las sanciones pagadas por el no pago oportuno de estos impuestos, a los contribuyentes propietarios de estos bienes afectados por ser zona de alto riesgo y no aptas para la construcción, sumas que deberán ser indexadas y que sobre estas sumas se nos pague intereses de mora.*

*QUINTA. En esta pretensión el reintegro se debe efectuarse desde que se pudo determinar que la zona era de alto riesgo, para tal efecto con base en el principio de la carga dinámica de la prueba imperante en la justicia administrativa, el Distrito Capital y el IDU debe aportar al proceso todos los estudios realizados y las obras que causaron el cobro del impuesto por valorización.*

(...)

*SEXTA. Todas las condenas serán actualizadas en su valor y causaran intereses comerciales moratorios de conformidad con el artículo 177 y 178 del C.C.A.”*

2. En la **demanda**, el actor narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes, como fundamento de sus peticiones:

(1) El 20 de marzo de 1979, la Secretaría de obras públicas emitió un concepto en el que afirmó que la zona del predio Santa Sofía no presentaba inconvenientes geológicos. Con base en tal concepto, el 25 de febrero de 1983, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital profirió una licencia de urbanización para el

proyecto Santa Sofía en favor de Promin S.A.<sup>6</sup>. La licencia impuso la obligación de realizar obras de urbanismo y saneamiento.

(2) El 29 de enero de 1985, la firma de Ingeniería de Suelos Víctor Romero & Cia conceptuó que el terreno no era completamente compatible con el tipo de vivienda que se pretendía construir e indicó que serían necesarias obras de estabilización.

(3) El 14 de febrero de 1985, el Instituto de Ensayos e Investigaciones de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional conceptuó<sup>7</sup> que el terreno había sido utilizado para explotaciones de minerales, pese a lo cual, no existen evidencias de que se hubieran realizado trabajos de estabilización del terreno. Por lo tanto, aseguró que existía incertidumbre sobre la estabilidad de las construcciones que se edificaran sobre tal terreno.

(4) Ante solicitud de revalidación del proyecto, el 8 de noviembre de 1985, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital devolvió el expediente de solicitud de prórroga de la licencia, por no haber entregado un nuevo estudio de la Secretaría de Obras Públicas.

(5) El 31 de marzo de 1986, la Secretaría de Obras Públicas negó la revalidación del concepto de 1979, porque ante la evidencia de movimientos de tierra, se requería un estudio geotécnico acerca del tratamiento que requeriría el predio para adecuarlo a los fines urbanísticos.

(6) El 31 de marzo de 1993, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital concedió una licencia de urbanización del predio, pero ahora en favor de la constructora San Juan Ltda. Allí se dejó constancia de la inestabilidad del terreno. Sin embargo, la división de estudios de la Secretaría de Obras Públicas, el 9 de noviembre de 1993, solicitó a la constructora un concepto geotécnico, para asegurar la estabilidad de las obras.

(7) El 8 de marzo de 1995 la Secretaría de Obras Públicas rindió concepto geotécnico favorable, aunque la oficina de prevención de emergencias OPES expidió un concepto el 24 de noviembre de 1995, en donde identificó riesgos ambientales y de deslizamientos e inundaciones.

(8) El 13 de diciembre de 1995, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital expidió una licencia de urbanismo para el predio Santa Sofía Sur, en favor de Fiducolombia S.A. En la licencia se recomendó que los estudios de suelos incluyeran análisis de estabilidad de suelos. También se impuso la obligación de ejecutar las obras necesarias para garantizar la salubridad y seguridad de las

---

<sup>6</sup> Una copia obra en los folios 38-50 c. 1.

<sup>7</sup> Copia del concepto obra en los folios 52-55 c. 1.

personas, así como la estabilidad de las construcciones. La licencia fue prorrogada el 18 de enero de 1996 y allí se reiteraron las obligaciones enunciadas.

(9) La urbanización Santa Sofía, ubicada en el barrio Las Lomas del Sur de Bogotá, conformada por 168 apartamentos, fue edificada, con financiación de Colmena y puesta a la venta.

(10) La urbanización presenta hundimientos en las áreas comunes, zonas verdes y parqueaderos; los edificios se encuentran inclinados, tienen fisuras y grietas y las escaleras están averiadas.

(11) El actor es propietario del apartamento 102 de la Urbanización.

(12) Por los hechos anteriores, cursa en el Juzgado Veinte Administrativo del Círculo de Bogotá la acción de grupo n. 2007-00373, cuyos demandantes son Elsa Esperanza Guerrero y otros, contra la Alcaldía de Bogotá, el Banco Colmena, la Empresa de Desarrollos, Trabajos y Estudios Destreza, en liquidación, Fiducolombia S.A y el Fideicomiso Santa Sofía S.A. Sin embargo, allí *“no se han invocado como pretensión la suspensión del pago del impuesto predial e impuesto por valorización”*<sup>8</sup>.

(13) En similares condiciones se encuentran varias urbanizaciones y conjuntos residenciales de la ciudad y, para el 2007, el DPAE identificó 8.824 predios en alto riesgo no mitigable, ya incluidos en programas de reasentamiento y 1154 predios en alto riesgo mitigable. Existen, aproximadamente, 40.000 viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable.

(14) Pese a las fallas de los terrenos, a sus propietarios les cobran impuestos de valorización y contribuciones de valorización.

Para el accionante, la **moralidad administrativa** se vulnera, ya que es inmoral cobrar impuestos sobre predios construidos sobre terrenos en zona de alto riesgo y porque las licencias de urbanismo y construcción fueron expedidas, de manera dolosa y gravemente culposa, a sabiendas de los riesgos que entrañaban los terrenos; el **patrimonio público** se ve afectado, porque el juez de la acción popular se verá obligado a ordenar el reembolso de los tributos recaudados, con intereses de mora, así como las indemnizaciones correspondientes y porque los funcionarios que otorgaron las licencias percibían salarios y *“presuntamente coimas”*. Finalmente, el derecho 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 estaría vulnerado al haber autorizado la construcción en zonas de alto riesgo mitigable y

---

<sup>8</sup> Folio 9 c. 1.

no mitigable, poniendo en riesgo la vida e integridad de sus habitantes y cobrando tributos respecto de tales predios.

## **1.2 Posición de la parte demandada**

3. El Instituto de Desarrollo Urbano, IDU contestó la demanda, se opuso a las pretensiones y formuló excepciones: (1) el predio del accionante no ha sido aún gravado con la contribución de valorización, pero se prevé para el año 2015, conforme al Acuerdo 180 de 2005; (2) El predio del actor no ha sido declarado como de alto riesgo, lo que se requiere para exonerarlo de la contribución de valorización, según el artículo 11 del Acuerdo 180 de 2005; (3) las entidades demandadas no han vulnerado los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, ya que han actuado conforme a la ley. Respecto del derecho e interés colectivo a la realización de construcciones en condiciones legales tampoco existe vulneración, ya que la Urbanización Santa Sofía se construyó antes de que legalmente se consagrara tal derecho y (4) el IDU no tiene competencia para expedir licencias de urbanismo y, por ello, no puede responder por las falencias relacionadas con estas.

4. La Alcaldía Mayor de Bogotá contestó igualmente la demanda y se opuso a la prosperidad de la acción. Alegó que (1) la demanda es inepta, por acción indebida, considerando que, a través de este mecanismo, no es posible obtener el reintegro de los valores pagados por concepto de tributos. Se trata de situaciones que no afectan a la generalidad, sino a un grupo de personas, y frente a las cuales, cursan sendas acciones de grupo: la número 2002-02662<sup>9</sup>, en donde se pretende la indemnización de perjuicios por el deterioro de las viviendas y la número 2008-00109<sup>10</sup>, en donde se busca el reintegro de las sumas pagadas por impuesto predial y la protección de derechos para todos los propietarios del distrito capital, por violación de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público. (2) Los cobros tributarios se realizan legalmente. En relación con el impuesto predial, aseguró que se cobraba independientemente de las deficiencias constructivas, que son de responsabilidad del constructor. Sostuvo que obtener la devolución de impuestos, sin el trámite de corrección, permitiría pretermitir una instancia. Igualmente, afirmó que no hay daño atribuible a la Administración distrital. También, sostuvo que no recaudar los tributos implicaría incumplir mandatos constitucionales y legales e incurrir en responsabilidades por el daño al patrimonio público, al tiempo que no existía causa de devolución, porque no hubo pago de lo no debido o en exceso. (3) El accionante ya había pedido revisión de su avalúo catastral, alegando, entre otras cosas, que el predio de su propiedad fue construido sobre una zona de alto riesgo. Sin embargo, se mantuvo el avalúo catastral<sup>11</sup>, muy por debajo del valor real. Así, sin ejercer recursos contra tal

<sup>9</sup> Copia de la demanda se encuentra en los folios 182-187 c. 1.

<sup>10</sup> Copia del auto admisorio de la demanda se encuentra en el folio 188 c. 1.

<sup>11</sup> Resolución 135160. Folios 191-193 c. 1.



decisión, el accionante tiene un interés directo en la acción popular, al buscar que lo exoneren del pago del impuesto predial.

### **1.3 Sentencia de primera instancia**

5. El **Juzgado 17 Administrativo del Circuito de Bogotá**, mediante Sentencia del 25 de junio de 2010, **negó las pretensiones de la demanda, por considerar improcedente la acción popular**<sup>12</sup>. La sentencia identificó como problema jurídico el siguiente: ¿Es procedente la acción popular para controvertir el pago del impuesto predial y valorización y conseguir su devolución indexada y con intereses de mora? De manera preliminar, la sentencia indicó que no se pronunciaría sobre las excepciones formuladas, porque no hacían parte de las contempladas en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998. Para el Juzgado, la acción popular no era procedente para obtener la devolución de lo pagado por impuesto predial y contribución de valorización, ya que no se evidenciaba vulneración alguna de los derechos e intereses colectivos y, en realidad, el accionante perseguía un beneficio económico, particularmente, la condena en intereses moratorios, lo que era contrario el propósito preventivo o restitutorio de esta acción. Indicó, finalmente, que como los hechos ocurrieron en la urbanización Santa Sofía Sur, el mecanismo adecuado para que se les repararan los perjuicios era la acción de grupo. En consecuencia, decidió *“NEGAR LAS PRETENSIONES por improcedencia de la acción”*.

### **1.4 Recurso de apelación**

6. El actor consideró que la decisión de primera instancia obstruyó el acceso a la administración de justicia, ya que su acción no buscaba únicamente la devolución de lo pagado por concepto de impuestos, sino, adicionalmente, que las construcciones realizadas sobre zonas de alto riesgo no mitigable fueran excluidas del pago de los tributos predial y de valorización, hasta tanto fueran reubicados porque, cobrarlos, respecto de ellos, constituía un acto inmoral. Igualmente, sostuvo que la devolución de lo pagado era la consecuencia de la pretensión principal y que la indexación no constituía una indemnización, sino la actualización del poder adquisitivo del dinero. También consideró que el juez de primera instancia debió indicar la acción procedente desde la admisión de la demanda y no en la sentencia. Por otra parte, sostuvo que el juez no tuvo en cuenta el escrito del 9 de abril de 2010, donde se desistió de la pretensión de condena a intereses moratorios. Indicó que no era cierto que se persiguiera un beneficio para un grupo de personas, considerando que los actos administrativos que impusieron las cargas tributarias son de carácter general.

7. En el escrito de apelación, el accionante solicitó la nulidad de todo lo actuado en primera instancia, porque la sentencia no se pronunció sobre las pretensiones

---

<sup>12</sup> Folios 498-515 c. 1.

de suspensión de pago, devolución de lo pagado y amparo de los derechos colectivos. Frente a tal solicitud, el Tribunal, mediante Auto del 17 de septiembre de 2010, negó la nulidad, considerando que se trata, en realidad, de argumentos de apelación.

### **1.5 Sentencia de segunda instancia**

8. La **Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, mediante Sentencia del 23 de febrero de 2011, modificó el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia para, en su lugar, **declarar, de oficio, la indebida acumulación de las pretensiones 3, 4, 5 y 6 y denegar las restantes**. Para tomar tal decisión, la sentencia consideró que existían, en la demanda, dos tipos de pretensiones: las contenidas en los numerales uno y dos, de carácter preventivo y susceptibles de ser tramitadas mediante acción popular y, otras, contenidas en los numerales 3, 4, 5 y 6 de carácter indemnizatorio, que proceden mediante una acción de grupo o de nulidad y restablecimiento del derecho. Consideró que, respecto del segundo grupo de pretensiones, el juez de primera instancia debió inadmitir la demanda por indebida acumulación de pretensiones y permitir su corrección, en lugar de declarar la improcedencia de la acción mediante la fórmula de negar por improcedente, a pesar de que, en el régimen legal de la acción popular, no existe la declaratoria de improcedencia. Explicó que la acción popular no permitía el restablecimiento de derechos de carácter subjetivo y, frente a tales pretensiones, de conformidad con el artículo 82 del CPC, debía declararse de oficio la excepción de indebida acumulación de pretensiones. Sin embargo, como en las pretensiones primera y segunda se solicitaba el amparo de derechos e intereses colectivos, consideró que sí debió existir decisión de fondo al respecto.

9. En relación con el fondo, la sentencia relató la normatividad aplicable a la valorización y, de acuerdo con el Oficio IDU-025505, concluyó que *“en el caso de la Urbanización Santa Sofía Sur no puede considerarse vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa por cuanto no se advierte acción u omisión del IDU que cause vulneración o amenaza de tal derecho”*<sup>13</sup>. En cuanto a las demás urbanizaciones, aseguró que el cobro de la contribución de valorización se sustentaba en un acto administrativo, cuya suspensión no fue solicitada.

10. Frente al otorgamiento de licencias de urbanismo y de construcción por medios fraudulentos e ilegales, concluyó el Tribunal que no existía prueba de ello. Respecto del cobro de valorización, afirmó que la demanda no precisaba de cuál tipo de valorización fueron gravados los predios (beneficio general o local), por lo que no era posible determinar si las urbanizaciones fueron afectadas por el tributo. Insistió en que dichos cobros se sustentaron en actos administrativos cuya

---

<sup>13</sup> Folio 92 c 2.

presunción de legalidad no había sido desvirtuada y ello conducía a denegar las pretensiones.

11. En lo que respecta al impuesto predial, luego de relatar las normas aplicables, concluyó que la Secretaría Distrital de Hacienda no había vulnerado los derechos alegados, porque el cobro del tributo se respaldaba en actos administrativos frente a los cuales no se había pedido la suspensión. Igualmente, indicó que la entidad pública actuó conforme con la normatividad, que no prevé exclusiones ni exenciones para los predios ubicados en zonas de alto riesgo.

12. Asimismo, frente al derecho al amparo del patrimonio público, concluyó el Tribunal que no sólo no se afectó, sino que se vio robustecido por el cobro de los tributos cuestionados. Igualmente, sobre el derecho o interés 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, consideró el Tribunal que no es posible analizar su eventual vulneración o amenaza, ya que el accionante no cuestiona las infracciones urbanísticas en las que habrían incurrido los constructores y no pretende la reubicación, sino evitar el cobro de unos tributos y la devolución de lo pagado.

### **1.6 Selección para revisión por parte del Consejo de Estado**

13. La Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante Auto del 23 de agosto de 2012, decidió seleccionar el presente asunto para su revisión. La decisión se motivó en que era necesario unificar criterios en asuntos procesales del trámite de la acción popular, particularmente, lo relativo a la procedencia de la inadmisión y rechazo de la demanda, la negativa de las pretensiones por improcedencia de la acción frente a reclamos indemnizatorios de daños a particulares y la pertinencia de declarar la indebida acumulación de pretensiones, por la misma causa.

## **2. CONSIDERACIONES**

Contenido: **2.1.** Exposición del caso y decisiones que se adoptarán. **2.2.** El trámite adecuado de las demandas de acción popular. **2.3.** La sentencia que declara la indebida acumulación de pretensiones y la que niega “*por improcedencia*” de la acción frente a las pretensiones, constituyen violaciones al artículo 5 de la LAPAG – Unificación jurisprudencial -. **2.4.** El examen de fondo de la pretensión que corresponde a la acción popular. **2.5.** La condena en costas.

### **2.1. Exposición del caso y decisiones que se adoptarán**

14. Mediante una demanda de acción popular y alegando pertenecer a un grupo de víctimas, se solicitó el amparo de los derechos o intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y a que los desarrollos urbanos se hagan de manera ordenada, con sujeción a las normas

urbanísticas y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes. La demanda pretende que se excluyan del pago del impuesto predial y de la contribución de valorización a los inmuebles ubicados en predios de alto riesgo mitigable y no mitigable y que se reembolsen las sumas pagadas por tales tributos, incluidas las sanciones, al tiempo que tales sumas sean indexadas y acompañadas de condena en intereses moratorios<sup>14</sup>. La sentencia de primera instancia negó por improcedencia de la acción popular frente a pretensiones indemnizatorias particulares, mientras que la segunda instancia falló de fondo el amparo de los derechos o intereses colectivos y se abstuvo de pronunciarse frente a las indemnizaciones solicitadas, luego de declarar, de oficio, la excepción de indebida acumulación de pretensiones.

15. El asunto fue seleccionado para revisión del Consejo de Estado, considerando que era necesario unificar la jurisprudencia en relación con si es correcto rechazar de plano la acción popular; respecto de las causales de inadmisión y si es adecuado negar por improcedencia de la acción frente a cierto tipo de pretensiones o si lo procedente es declarar la indebida acumulación de pretensiones. En dicho auto de selección, se citaron extractos jurisprudenciales que evidencian posiciones no uniformes respecto de los anteriores aspectos.

16. La Sala revocará parcialmente la sentencia proferida en segunda instancia ya que, aunque confirmará la denegación de las pretensiones de amparo a los derechos o intereses colectivos invocados, también constará la existencia de cosa juzgada respecto de las pretensiones que debieron tramitarse mediante un proceso de acción de grupo y, por lo tanto, se estará a lo resuelto en un proceso diferente.

17. Para sustentar la decisión, en primer lugar, se precisará el trámite adecuado de las demandas de acción popular (2.2). A continuación, y para unificar la jurisprudencia, se evidenciará que la sentencia que declara la indebida acumulación de pretensiones y la que niega “*por improcedencia*” de la acción, constituyen violaciones al artículo 5 de la Ley 472 de 1998. Allí se motivará la decisión de estarse a lo resuelto en otro proceso de acción de grupo, respecto de las pretensiones indemnizatorias (2.3). Finalmente, se realizará el examen de fondo de la pretensión que sí puede examinarse mediante la acción popular (2.4) y se decidirá sobre la condena en costas (2.5).

## **2.2. El trámite adecuado de las demandas de acción popular**

18. El proceso mediante el cual se tramitan las demandas de acción popular responde a las características de especialidad y de eficacia procesal. *Especialidad*, ya que las distintas actuaciones procesales se encuentran regladas

---

<sup>14</sup> No obstante, en el curso de la segunda instancia, el accionante renunció a la pretensión del pago de intereses moratorios, en oficio del 9 de abril de 2010.

en la Ley 472 de 1998 (Ley de acciones populares y acciones de grupo, LAPAG, en adelante) y únicamente puede recurrirse a la integración normativa con las normas procesales generales propias de la jurisdicción competente<sup>15</sup>, cuando se trate de un asunto no regulado por completo en la norma especial y, además, la integración normativa resulte compatible con las características y finalidades de la acción popular. *Eficacia procesal*, ya que, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, el trámite de las acciones populares debe guiarse por la búsqueda de la eficacia del derecho sustancial, particularmente, del derecho de acceso a la administración de justicia y de la protección adecuada de los derechos e intereses colectivos. Igualmente, se trata de una regulación con formas mínimas, su trámite es preferente (artículo 6 de la LAPAG) y no se rige por la regla procesal dispositiva, sino por la inquisitiva, que implica el deber del juez de impulsar de oficio el proceso, en aras de llegar a una decisión de fondo (artículo 5 de la LAPAG).

19. A partir de la especialidad procesal de las acciones populares, el **rechazo de la demanda** (1) procede de plano o *in limine*, únicamente en caso de cosa juzgada o de agotamiento de la jurisdicción<sup>16</sup>; igualmente, (2) es posible rechazar la demanda luego de su inadmisión (3) por una de dos causales: **a-** no haber corregido adecuada y oportunamente la demanda inadmitida, o porque luego de la inadmisión, **b-** se confirma que el asunto se encuentra actualmente siendo debatido en otro proceso de acción popular y, por lo tanto, ocurrió el denominado “*agotamiento de la jurisdicción*”. En otras palabras, el agotamiento de la jurisdicción provoca rechazo de plano de la demanda, cuando se advierte claramente la triple identidad en la etapa de admisión, pero es legítimo inadmitir, cuando existan dudas acerca de la identidad de partes, de causa o de objeto de los procesos; ello para permitir que el accionante precise o aclare los elementos que permiten concluir si se trata de un asunto en curso o que ya ha sido fallado. Es por ello que las causales de rechazo de la demanda diferentes a la no corrección de la demanda inadmitida, previstas en el CCA/CPACA, no son

---

<sup>15</sup> (CPC/CGP, para las acciones populares tramitadas ante la Jurisdicción ordinaria y CCA/CPACA, para las de competencia de la JCA).

<sup>16</sup> El artículo 23 LAPAG prevé que la excepción de cosa juzgada deberá ser decidida en la sentencia. Por ello, en un primer momento se consideró que la cosa juzgada no permitía el rechazo de plano, al no estar así previsto por la LAPAG (Cf. Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 12 de mayo de 2011, exp. 25000-23-25-000-2002-00035-02 (AP). Sin embargo, tal posición varió, al considerar que carecía de objeto desarrollar un proceso cuando, de entrada, el juez advierte que hay la identidad que conduce a identificar el agotamiento de la jurisdicción o la cosa juzgada: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 11 de sept. 2012, exp. 41001-33-31-004-2009-00030-01(APREV). En cuanto al agotamiento de la jurisdicción existieron dos posiciones jurisprudenciales encontradas en las secciones del Consejo de Estado: una, según la cual, en este caso procedía la acumulación de los procesos (por ejemplo, Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 7 de julio de 2011, exp. 47001-23-31-000-2011-00066-01, (AP); Secc. 1, Auto del 16 de marzo de 2012, exp. 68001-33-31-008-2010-00136-01 (APREV) y, otra, que preconizaba el rechazo de la demanda (por ejemplo, Consejo de Estado, Secc. 3, Auto del 5 de febrero de 2004, exp. 41001-23-31-000-2001-0933-01 (AP-0933) ). Sin embargo, la posición fue unificada en el sentido del rechazo de la demanda por “agotamiento de la jurisdicción” (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 11 de sept. 2012, exp. 41001-33-31-004-2009-00030-01(APREV)., confirmada por la y Secc. 2, Sentencia del 25 de abril de 2019, 68001-33-31-005-2010-00292-01 (APREV).

aplicables a este proceso<sup>17</sup>. No es legítimo que el juez rechace la demanda porque se incluyeron pretensiones que podían tramitarse mediante otro proceso, ya que la acción popular no es un mecanismo subsidiario, sino principal<sup>18</sup>. Tampoco es válido inadmitir y rechazar las demandas de acción popular con el argumento de que se formularon pretensiones incompatibles con este mecanismo<sup>19</sup>, particularmente, cuando se solicitan condenas para reparar perjuicios individuales.

20. Justamente en el caso de incluir pretensiones ajenas a la finalidad de la acción popular o incompatibles con ella, la LAPAG previó **la readecuación procesal del asunto**, como una regla clara que excluye la inadmisión de la demanda, el rechazo y las sentencias inhibitorias por inepta demanda o indebida escogencia de la acción: *“Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda”* (inciso final del artículo 5 LAPAG – subrayas agregadas-). Este mandato es la concreción del deber que asiste a todos los jueces de la República de interpretar las demandas<sup>20</sup>, a partir de los hechos y de las pretensiones formuladas, para hacer efectivo el acceso a la administración de justicia y dar prevalencia al derecho sustancial, sobre las formas (artículos 29, 228 y 229 de la Constitución) y dicha interpretación conduce a dar el trámite procesal que resulte congruente con la demanda, más allá del mecanismo invocado. Así, a pesar de que en contadas ocasiones esta corporación afirmó que era posible rechazar demandas de acción popular por incluir pretensiones ajenas a este mecanismo<sup>21</sup>, tal posición que contrariaba la LAPAG fue corregida y, por el contrario, se reiteró el deber de readecuación procesal<sup>22</sup>. La readecuación procesal no necesariamente debe ser total, de toda la demanda. Por el contrario, una misma demanda puede ser disgregada procesalmente, para que, a partir de sus pretensiones, su trámite se

<sup>17</sup> *“Se reitera que por tratarse el rechazo de la acción popular de una figura jurídica de naturaleza excepcional, debe interpretarse en forma restrictiva, en los precisos y estrictos términos en fue instituida por el Legislador. Por lo demás, advierte la Sala que no asistió razón al Tribunal accionado al aplicar el numeral 3º. del artículo 169 C.P.A.C.A. pues la remisión que el artículo 44 de la Ley 472 dispone tiene lugar en tratándose de “aspectos no regulados en la presente Ley”, no siendo este el caso del rechazo de la demanda comoquiera que está regulado en norma especial, a saber en el artículo de 20 de la Ley 472”*. Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 11 de diciembre de 2015, exp. 19001-23-33-000-2014-00258-01 (APA).

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 17 de abril de 2008, exp. 25000-23-25-000-2006-00249-01 (AP). Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 18 de junio de 2008, rad. 70001-23-31-000-2003-00618-01(AP). Se trata del *“carácter principal o autónomo y no subsidiario de la acción”*: Corte Constitucional, sentencia C-644/11.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 25 de julio de 2019, exp. 17001-23-33-000-2017-00875-01 (APA); Secc. 1, Auto del 19 de septiembre de 2019, exp. 20001-23-33-000-2019-00303-01 (6494-19) (APA).

<sup>20</sup> Sobre el deber general de interpretación de las demandas, ver las sentencias de la Corte Constitucional: C-537/16, C-344/17, C-544/19 y C-038/20.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Secc. 4, Auto del 25 de mayo de 2001, exp. 05001-23-31-000-2001-0001-01 (AP-058); Secc. 2, Auto de 5 de julio de 2001, exp. 08001-23-31-000-2001-0165-01 AP-107; Secc. 3, Auto del 29 de julio de 2004, exp. 25000-23-27-000-2004-00416-01 (AP).

<sup>22</sup> *“(…) no debe perderse de vista que cuando la pretensión sea ajena a la acción popular, deberá adecuarse la petición a la acción que corresponda, tal como lo prevé el artículo 5º de la ley 472 de 1998”*: Consejo de Estado, Secc. 3, Auto del 21 de octubre de 2009, exp. 08001-23-31-000-2005-01917-01 (AP).

realice por vías distintas y genere el desarrollo de procesos diferentes<sup>23</sup>; la acción popular no permite la acumulación de pretensiones propias de otros mecanismos<sup>24</sup>. Ahora bien, la jurisprudencia administrativa ha reconocido que, cuando la interpretación judicial de la demanda no permita concluir con claridad si las pretensiones se dirigen al amparo de derechos colectivos o de derechos individuales y, por lo tanto, no resulte patente que ciertas pretensiones pueden tramitarse mediante la acción popular y otras por otro determinado mecanismo, es necesario inadmitir la demanda, con el fin de que sea el accionante quien aclare sus pretensiones<sup>25</sup>. La causa de la inadmisión, en este caso, debe adecuarse al incumplimiento del requisito relativo a las pretensiones de la acción popular.

21. De manera congruente con el régimen de rechazo de la demanda de acción popular que acaba de precisarse, **la inadmisión de la demanda** únicamente procede por una de dos causas: (1) que se trate de una demanda *“que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca”* (artículo 20 de la LAPAG), sin que sea posible exigir requisitos no previstos en la Ley. Tales requisitos se encuentran en el artículo 18 de la LAPAG<sup>26</sup> y, adicionalmente, en el inciso final del artículo 144 del CPACA, que introdujo el requisito relativo a la solicitud o requerimiento previo a la autoridad administrativa o al particular que ejerce funciones administrativas para *“que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado”*<sup>27</sup>. La inadmisión es posible, por falta de cumplimiento del requisito de la demanda que consiste en precisar el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado,

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Secc. 3, Auto del 11 de mayo de 2000, exp. CE-SEC3-EXP2000-NAP033 (AP-033). Debe advertirse que, aunque el trámite en el Congreso de la LAPAG se propuso la posibilidad de que se pudieran tramitar conjuntamente una acción popular y una acción de grupo, dicha figura fue finalmente rechazada. Cf. Gaceta del Congreso, Año IV, No. 207 jueves 27 de julio de 1995. P. 7.

<sup>24</sup> El CCA no permitía la acumulación de pretensiones. Por el contrario, de acuerdo con el artículo 165 del CPACA, únicamente es posible acumular pretensiones *“de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa”*.

<sup>25</sup> *“No obstante, la Sala no comparte la decisión del Tribunal, pues si bien se trata de una indebida escogencia de la acción, como lo ha precisado esta Corporación, esta situación por sí sola, no es causal de rechazo de plano de la demanda, y ante la imposibilidad del juez de adecuarla a la que correspondiera, en aras de garantizar los preceptos constitucionales del debido proceso y del acceso a la administración de justicia, en lugar de rechazarla, debió inadmitirla, señalando los defectos de que adolecía, con el fin de que el actor la subsanara”*: Consejo de Estado, Secc. 3, Auto del 7 de febrero de 2011, exp. 54001-23-31-000-2010-00289-01 (AP).

<sup>26</sup> *“a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado; b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición; c) La enunciación de las pretensiones; d) La indicación de la personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible; e) Las pruebas que pretenda hacer valer; f) Las direcciones para notificaciones; g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción”*.

<sup>27</sup> Basta con realizar la reclamación en los términos previstos en el CPACA, por los hechos que motivan la acción popular – conductas u omisiones vulneradoras-. Por lo tanto, no es requisito que en dicha reclamación se aleguen específicamente los mismos derechos o intereses colectivos que fundan la demanda: Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 14 de marzo de 2019, exp. 50001-23-33-000-2018-00275-01 (APA). En el término previsto para corregir la demanda es posible aportar la prueba de que sí se hizo el requerimiento y, por lo tanto, se cumplió el requisito de procedibilidad. Sin embargo, el requerimiento debe haber sido previo a la presentación de la demanda: *“el requerimiento a la administración debe efectuarse de manera previa a la interposición de la demanda pues su fin es que aquella conozca la situación y pueda pronunciarse sobre la supuesta vulneración de los derechos colectivos”*: Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 13 de noviembre de 2014, exp. 25000-23-41-000-2013-02472-01 (APA).

cuando no sea posible identificar claramente si se pretende el amparo de derechos o intereses colectivos o de derechos subjetivos. También es posible inadmitir la demanda (2) porque se constata, en un examen preliminar, que respecto de los hechos u omisiones en los que se funda la demanda (*causa petendi*), ya cursaría un proceso de acción popular en el que se solicita el amparo de los mismos derechos o intereses colectivos (objeto del litigio), respecto de los mismos sujetos demandados. En este caso, la demanda se inadmite, en lugar de proferir el rechazo de plano por “*agotamiento de la jurisdicción*” porque existen dudas acerca de la identidad de partes, de causa o de objeto de los procesos; ello para permitir que el accionante precise o aclare los elementos que permiten concluir si se trata de un asunto en curso o que ya ha sido fallado.

### **2.3. La sentencia que declara la indebida acumulación de pretensiones y la que niega “por improcedencia” de la acción frente a las pretensiones, constituyen violaciones al artículo 5 de la LAPAG – Unificación jurisprudencial -**

22. De acuerdo con lo explicado en la presente sentencia, la LAPAG previó, como la única decisión posible en las acciones populares, aquella que resuelve el fondo del asunto: conceder la protección a los derechos o intereses colectivos o negarla. A diferencia de la regulación de la acción de tutela, la LAPAG no previó la declaratoria de improcedencia de la acción popular, porque no es un mecanismo subsidiario y, en el evento de que las pretensiones no puedan tramitarse mediante este mecanismo, desde la etapa de admisión, el asunto debe readecuarse procesalmente. Ello significa que, en el caso bajo estudio, la actuación del juez de primera instancia fue irregular, considerando que admitió la demanda, en lugar de cumplir el deber legal de readecuación procesal de dichas pretensiones a una acción de grupo, a pesar de que se formulaban claras pretensiones dirigidas a obtener la reparación de perjuicios eventualmente causados a un grupo de personas: la exoneración del pago de tributos, el reintegro indexado de lo pagado por concepto de impuesto predial y contribución de valorización, así como de las sanciones por no pago oportuno (pretensiones segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta). La interpretación de la demanda, frente a tales pretensiones, resultaba un ejercicio fácil, por lo que no procedía la inadmisión de la demanda para aclarar la intención del accionante, teniendo en cuenta que, a más de la naturaleza de las pretensiones, la demanda hace expresa referencia al grupo de los “*afectados en nuestro patrimonio*”<sup>28</sup>, los enlista e, incluso, afirma actuar en su representación. La intención del accionante, más allá de la acción escogida, a pesar de tratarse de un abogado, se confirmó luego de que el asunto fuera seleccionado para revisión por parte del Consejo de Estado, ya que remitió un escrito en el que aclaró que actuaba en representación, no únicamente de la Urbanización Santa Sofía, sino de las otras veintiuna urbanizaciones que se encontraban en la misma situación, así como de las familias evacuadas y que se evacuarán y que tienen sus viviendas en

---

<sup>28</sup> Folio 2, c. 1.



las riberas de los ríos de la sabana de Bogotá. Igualmente, sostuvo que los jueces de instancia debieron adecuar sus pretensiones a una acción de grupo, *“porque todas las personas que compramos nuestras viviendas en zonas de alto mitigable (sic) y no mitigable recibimos perjuicios morales y materiales a consecuencia de la vulneración de la moralidad administrativa y vulneración del patrimonio público y por tal razón. || Exigimos la cesación del cobro de impuestos y la devolución de manera indexada y con intereses moratorios de los dineros pagados por concepto de impuestos predial y valorización; pretensiones típicas de una acción de grupo (...)”*<sup>29</sup>.

23. Es decir que el juez de primera instancia no podía tramitar las pretensiones indemnizatorias de los eventuales perjuicios causados a los particulares, por la vía de la acción popular, para proferir una sentencia en la que, de manera antitécnica, negó las pretensiones por improcedencia de la acción, por lo que violó el artículo 5 de la LAPAG. Ahora bien, constata la Sala que la pretensión primera sí es propia de la acción popular, ya que se invocan los derechos o intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y al adecuado urbanismo<sup>30</sup>. Esta pretensión podía tramitarse mediante la acción popular y exigía un pronunciamiento de fondo por parte del juez.

24. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió de fondo las pretensiones primera y segunda, tras considerar que sí podían ser tramitadas mediante una acción popular. La Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado considera que, en este aspecto, se trató de una decisión parcialmente adecuada, considerando que únicamente la primera de las pretensiones corresponde al amparo de derechos o intereses colectivos o difusos, mientras que la segunda, busca el restablecimiento de los derechos subjetivos de quienes *“adquirieron sus viviendas de interés social en urbanizaciones cuyos terrenos son de alto riesgo no mitigable y mitigables”*. Ello sería posible luego de declarar la nulidad de los actos administrativos que impusieron tales cargas a los miembros del grupo de propietarios y, por ello, el accionante cuestiona la validez de la imposición, al asegurar que las *“licencia de construcción y urbanización, fueron expedidas por estas autoridades de manera dolosa ó culpa grave, con desconocimiento flagrante del ordenamiento jurídico y en contra del interés general y el cobro por valorización y con mayor razón no le asiste al IDU el derecho de exigir el pago del impuesto por valorización a todos los afectados”*. Se trata, entonces, de una solicitud de nulidad y de restablecimiento del derecho que no podía ser decidida mediante una acción popular. En lo que concierne a las pretensiones indemnizatorias 3 a 6, la segunda instancia declaró de oficio la **excepción de indebida acumulación de pretensiones** y, por lo tanto, no profirió pronunciamiento alguno frente a ellas. Al respecto, la Sala Especial de Decisión

<sup>29</sup> Oficio del 4 de noviembre de 2016. Folios 202-203 C. 2.

<sup>30</sup> Derecho o interés a la realización de las 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

constata que, dentro de la jurisprudencia administrativa, existen posiciones que admiten la declaratoria de la indebida acumulación de pretensiones en la acción popular<sup>31</sup> y, otras que la niegan<sup>32</sup>. Por lo anterior, y en atención a la finalidad de la revisión eventual de acciones populares y de grupo, por parte del Consejo de Estado (artículo 36A de la Ley Estatutaria 270 de 1996), la Sala unificará la jurisprudencia en el sentido de que, en las acciones populares, no procede la excepción de indebida acumulación de pretensiones, por las siguientes razones:

25. La norma especial que rige el proceso de las acciones populares impone al juez el deber de dar el trámite que corresponda a las pretensiones formuladas, bajo la figura de la readecuación procesal. La indebida acumulación de pretensiones no se encuentra prevista en la LAPAG y, aunque podría pensarse que existe un vacío al respecto, que autorizaría la remisión a normas procesales generales, como el CCA/CPACA o el CPC/CGP, no existe tal falta de regulación, considerando que la readecuación oficiosa de las pretensiones, desde la etapa de admisión de la demanda, es la regla procesal especial que responde a tal situación, se dirige a evitar fallos inhibitorios y ella resulta completamente incompatible con la figura de la indebida acumulación de pretensiones, que permite que el juez se abstenga de fallar de fondo<sup>33</sup>. Es por ello que, de manera congruente con el deber de readecuación procesal, previsto en el artículo 5 de la LAPAG, el artículo 23 de la misma ley dispuso que *“En la contestación de la demanda sólo podrán proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia”*, lo que significa que la excepción previa de inepta demanda, por indebida acumulación de pretensiones, se encuentra prohibida por dicha norma. En tal sentido, la sentencia inhibitoria de la acción popular, fundada en la indebida acumulación de pretensiones, constituye una violación de los artículos 5 y 23 de la LAPAG, materializa una denegación de justicia, al no haber pronunciamiento de fondo y desconoce el mandato constitucional de dar prevalencia al derecho sustancial sobre el procesal.

26. En atención a lo anterior, concluye la Sala que, en lo que respecta a las pretensiones segunda a sexta de la demanda, se desconoció el artículo 5 de la LAPAG. Debe resaltarse que, en el escrito de apelación, el accionante solicitó la nulidad de todo lo actuado en primera instancia, porque la sentencia no se pronunció sobre las pretensiones y tal solicitud fue negada por el Tribunal, bajo el argumento de que, en realidad, ello correspondía a argumentos de apelación. Al

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 26 de septiembre de 2002, exp. 6001-23-31-000-2000-0744-02 (AP-612); Secc. 3, Sentencia del 11 de septiembre de 2003, exp. 00019-01(AG); Secc. 1, Sentencia del 26 de octubre de 2006, exp. 02001-01(AP).

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Secc. 4, Sentencia del 4 de diciembre de 2003, exp. 50001-23-31-000-2002-90287-01 (AP- 90287).

<sup>33</sup> Un ejemplo de decisión inhibitoria es la siguiente: *“Asimismo se revocarán aquéllas decisiones extrañas a la protección de derechos o intereses colectivos vulnerados o amenazados por acción u omisión de autoridades públicas o particulares en ejercicio de funciones públicas, y en su lugar se abstendrá de pronunciarse sobre ellas”*: Consejo de Estado, Secc. 5, Sentencia del 6 de julio de 2001, exp. 2000-3508-01 (AP-077).

respecto, la LAPAG no contiene una regulación propia de las **nulidades procesales**, razón por la cual, de acuerdo con su artículo 44, es necesario remitirse al C.C.A., norma vigente durante el trámite de este proceso. Sin embargo, el artículo 165 del CCA, a su vez, remitía al CPC, en lo que respecta a las causales de nulidad en los procesos. Así, frente a la irregularidad constatada, el artículo 140 del CPC disponía que: *“El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos”* y, en su numeral 4 preveía como hipótesis de nulidad *“Cuando la demanda se tramite por proceso diferente al que corresponde”*. Ello fue justamente lo que ocurrió respecto de las pretensiones segunda a sexta, ya que, como quedó explicado, debieron tramitarse mediante un proceso de acción de grupo, en lugar de uno de acción popular para, finalmente y de manera indebida, inhibirse de resolverlas de fondo. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia administrativa, la norma procesal aplicable a la decisión de solicitudes de nulidades es aquella vigente al momento de examinar y decidir el asunto<sup>34</sup>, razón por la cual, la norma pertinente es el artículo 133 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso. Allí ya no se prevé el trámite indebido del asunto, como causal de nulidad del proceso, por lo que, no es posible, en la actualidad, declarar la nulidad de todo lo actuado desde la etapa de admisión de la demanda, en lo que respecta a las pretensiones segunda a sexta, a pesar de que, desde su admisión, debió dársele el trámite propio de la acción de grupo. Frente a tales pretensiones, constata la Sala que el demandante de la acción popular, el abogado Francisco Basilio Arteaga Banavides, también presentó una demanda de acción de grupo, que fue radicada con el número 11001333100320080010900, y fue decidida, en primera instancia, mediante la Sentencia del 13 de julio de 2009, del Juzgado 3 Administrativo del Circuito de Bogotá y, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante Sentencia del 11 de febrero de 2010. En ambas sentencias se negaron las pretensiones relativas a la exención tributaria de los miembros del grupo de propietarios de predios construidos sobre terrenos de alto riesgo, solicitada en nombre de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, así como las solicitudes de reintegro de las sumas pagadas por concepto tributario. Así las cosas, ante la coincidencia de los elementos objetivo, subjetivo y causal, respecto de tales pretensiones se constata cosa juzgada y se estará a lo resuelto en el proceso de acción de grupo.

#### **2.4. El examen de fondo de la pretensión que corresponde a la acción popular**

27. Consideró el accionante que gravar con impuesto predial y con contribución de valorización las viviendas de interés social construidas sobre zonas de alto riesgo

---

<sup>34</sup> *“(…) el reconocimiento de personerías, admisiones de renunciaciones, solicitudes de copias y certificaciones, declaratorias de nulidades procesales, entre otras; todas estas actuaciones, en cuanto extrínsecas al trámite del recurso apelación iniciado, se subsumen en la regla general de la aplicación de la ley procesal en el tiempo, es decir, su entrada en vigencia es inmediata. Por lo tanto, para resolver sobre ellas, la integración residual se cumple con el Código General del Proceso”*: Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. B, Auto del 25 de febrero de 2021, exp. 25000-23-26-000-2005-02144 03 (46.395).

mitigable y no mitigable vulnera los derechos o intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y a la realización de construcciones y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Argumentó que las licencias de urbanización y construcción de dichos predios *“fueron expedidas por estas autoridades de manera dolosa ó culpa grave, con desconocimiento flagrante del ordenamiento jurídico y en contra del interés general”*.

28. De manera preliminar, advierte la Sala que les asiste razón al IDU, en la contestación de la demanda y al Ministerio Público en sus conclusiones para la primera instancia<sup>35</sup>, en el sentido de que no es posible examinar, en el caso bajo estudio, la posible vulneración del **derecho o interés colectivo a que los desarrollos urbanos se hagan de manera ordenada, con sujeción a las normas urbanísticas y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes**, considerando que tal derecho o interés colectivo fue previsto en el ordenamiento jurídico, por primera vez, en el literal m) del artículo 4 de la LAPAG, que entró a regir el 6 de agosto de 1999, a pesar de que los hechos relatados por el demandante, particularmente, las licencias urbanísticas, son anteriores a tal fecha. A pesar de que la acción popular fue prevista en el artículo 88 de la Constitución de 1991 y allí se enunciaron directamente algunos de los derechos o intereses colectivos, dentro de tal lista no se encuentra el derecho o interés colectivo al urbanismo, que fue proclamado, con posterioridad, por el legislador. Debe advertirse, igualmente, que, aunque en la Ley 9 de 1989 existe toda una regulación que, en su conjunto, apunta al adecuado urbanismo, allí se previó únicamente una acción popular para la defensa del espacio público y el medio ambiente (artículo 8). Quiere decir lo anterior que, en el caso bajo estudio, no se verifica ninguna de las dos condiciones que la jurisprudencia ha identificado para la procedencia de la acción popular, frente a hechos anteriores a la expedición de la LAPAG: 1) que el derecho e interés colectivo que se invoca como vulnerado se encontrara consagrado expresamente, en la época en la que ocurrieron los hechos constitutivos de la vulneración y, 2) que la acción popular se encontrara prevista en la época en que ocurrieron los hechos, como instrumento procesal para la protección de ese interés colectivo que se alega como vulnerado<sup>36</sup>. Por el contrario, sí resulta adecuado juzgar la posible vulneración de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, al estar identificados como derechos o intereses colectivos, por el artículo 88 de la Constitución, vigente para la época de los hechos.

29. En lo que respecta a la presunta vulneración del derecho o interés colectivo a la **defensa del patrimonio público** constata la Sala que, de los hechos expuestos en la demanda, de las pruebas que obran en el expediente y de la argumentación que funda la acusación, no se evidencia, de manera alguna, cómo el cobro del impuesto predial o de la contribución de valorización podría amenazar o vulnerar el patrimonio público. En efecto, la demanda plantea la vulneración del derecho o interés colectivo a la defensa del patrimonio público a partir de un raciocinio circular, que presupone la prosperidad de las pretensiones indemnizatorias, cuyo

---

<sup>35</sup> Folio 490 c. 1.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de agosto de 2007, expediente 1188 AP; Sección Tercera, Sentencia de 6 de marzo de 2013. Expediente 2001-00051.

trámite no corresponde a la acción popular. A su juicio, como la Administración pública sería obligada a reembolsar, de manera indexada, y con intereses moratorios, los dineros pagados por concepto de impuesto predial y de contribución de valorización, así como las sanciones por no pago o por extemporaneidad, a todos los propietarios de predios construidos sobre zonas de alto riesgo, el patrimonio público experimentaría una afectación que debería ser evitada por el juez popular, al ordenar el no cobro de tales tributos. Al respecto, resalta la Sala que aunque la acción popular no presupone, para su prosperidad, la materialización de un daño cierto, considerando que se trata de un mecanismo primordial, aunque no exclusivamente preventivo, que se encuentra previsto “*para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza (...)*”<sup>37</sup> a los derechos o intereses colectivos, los riesgos o las amenazas que justifican la intervención del juez de la acción popular deben ser ciertas desde un punto de vista probatorio<sup>38</sup>, por lo que la decisión judicial debe ser impostergable; es decir, que las afectaciones meramente hipotéticas o conjeturales, que estén revestidas de certeza impiden el amparo de un derecho o interés colectivo, como ocurre en el presente caso.

30. Finalmente, respecto del derecho o interés colectivo a la **moralidad administrativa**, reitera la Sala que, a pesar de tratarse de un concepto jurídico indeterminado, la identificación de su amenaza o vulneración es posible a partir de un ejercicio hermenéutico que implica la remisión a diversos referentes de moralidad pública, destinados a racionalizar el control realizado por el juez de la acción popular.

31. Así, en el caso bajo estudio, se evidencia que (1) el cobro de los tributos predial y de valorización responde al referente normativo de moralidad, teniendo en cuenta que, en virtud del principio de legalidad tributaria, previsto en los artículos 150.12 300, 313 y 338 de la Constitución, tanto el impuesto predial, como la contribución de valorización, son categorías tributarias creadas por la ley, particularmente por el Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto de Bogotá y, en lo que respecta en concreto al impuesto predial, desarrollado por la Ley 601 de 2000. Igualmente, en virtud del principio de autonomía de las entidades territoriales, el Distrito de Bogotá expidió actos administrativos de carácter general en los que se adoptaron, en concreto, dichos tributos y se precisaron algunos de sus elementos, particularmente, en lo que interesa al presente asunto, los sujetos gravados. Así, el decreto distrital 352 de 2002 previó cuáles serían los casos de exclusión del impuesto predial (artículo 19), así como los eventos de exención (artículo 28). En ninguna de las dos normas se previó la construcción sobre terrenos identificados como de alto riesgo como causa de exclusión o de exención del impuesto predial. En relación con la contribución de valorización, el artículo 11 del Acuerdo distrital 180 de 2005 dispuso, entre otras causas, en su numeral 9, que serán excluidas de dicho tributo “*Los predios ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, de conformidad con el listado que para el efecto suministre la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias -DPAE, certificados a la entrada en*

<sup>37</sup> Artículo 2 de la LAPAG.

<sup>38</sup> “(...) toda vez que el procedimiento especial y sumario que respalda estas acciones constitucionales hace imprescindible que no haya duda sobre la existencia del peligro o la amenaza real sobre un derecho indiscutiblemente colectivo” : Consejo de Estado, Secc. 1, Sentencia del 1 de agosto de 2001, exp. 2001-0249-01 (AP).

*vigencia del presente Acuerdo*". Lo anterior evidencia que, en lo que respecta a la contribución de valorización, la acusación no es cierta, considerando que se encuentran excluidos de tal tributo los predios ubicados en zonas de alto riesgo *no mitigable*, a condición de que tal circunstancia haya sido constatada por la autoridad administrativa competente. Por el contrario, la acusación es cierta en lo que concierne a la exclusión de valorización de los inmuebles construidos sobre terrenos de alto riesgo *mitigable* y a la exclusión o la exención del impuesto predial por esta misma causa. Sin embargo, el demandante no aportó elemento alguno que permita identificar que los actos administrativos que contienen el régimen de tales tributos hayan incurrido en una omisión administrativa reprochable, que permita desvirtuar el atributo de presunción de legalidad que los cobija. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la materia tributaria es un aspecto en el que las corporaciones públicas, como el Congreso, las asambleas y los concejos, gozan de un amplio margen de apreciación, debido al carácter político de la materia y a la representatividad democrática de tales órganos, razón por la cual, el control judicial de la moralidad administrativa no puede desconocer la autonomía de las corporaciones públicas y reemplazar el juicio de mérito u oportunidad tributaria, propio de tales órganos, por el examen judicial de la conveniencia, soterrado en nombre de la moralidad<sup>39</sup>. Por ello, es al concejo distrital a quien le corresponde examinar el mérito de introducir las exclusiones o exenciones tributarias<sup>40</sup> solicitadas por el accionante<sup>41</sup>. Por otra parte, aunque la acción popular no es un mecanismo para la solución de controversias particulares, se constata que el predio del accionante no había sido aún gravado con la contribución de valorización<sup>42</sup> y no reunía las condiciones para ser excluido de ella, ya que el terreno no había sido identificado como de alto riesgo no mitigable por parte de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias -DPAE<sup>43</sup>. Así, el accionar de las autoridades administrativas demandadas se ajusta a la normatividad y no existen elementos de juicio que permitan dudar de la validez de dichas regulaciones tributarias.

32. Igualmente, no existen evidencias de que los cobros tributarios hayan contrariado el referente teleológico de la moralidad administrativa, teniendo en cuenta que se trata de instrumentos de captación de recursos financieros destinados a ser invertidos en el bien común o en pro del interés general, particularmente, en la financiación del presupuesto distrital, en el caso del impuesto predial y a la financiación de obras o intervenciones urbanísticas en beneficio del orden público, particularmente, de la movilidad, en el caso de la contribución de valorización. Igualmente, a pesar de que el accionante sostiene

---

<sup>39</sup> "(...) al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación": Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 18 de junio de 2008, rad. 70001-23-31-000-2003-00618-01(AP).

<sup>40</sup> "Hay cambios dentro de la estructura del Estado que solamente pueden ejecutarse a través de la acción política": Consejo de Estado, Secc. 1, Sentencia del 1 de agosto de 2001, exp. 2001-0249-01 (AP)

<sup>41</sup> En los alegatos de conclusión para la segunda instancia, el accionante transcribió la exposición de motivos de un proyecto de acuerdo distrital presentado en 2006, por los concejales Fernando Rojas, María Angélica Tovar, Carlos Alberto Baena, Álvaro Argote, Hipólito Moreno y Jorge Lozada al concejo distrital, con el objeto de "Exonerar de la declaración y pago del impuesto predial y de valorización por beneficio general o local a los propietarios o poseedores de las viviendas en las zonas de alto riesgo no mitigable hasta tanto sean reubicados en otro lugar". Folio 30 c. 2.

<sup>42</sup> Folios 44-45 c. 2.

<sup>43</sup> Folio 45 c. 2.

que las licencias de construcción para dichos inmuebles han sido conferidas con dolo o culpa grave y mediando actos de corrupción, se trata de una afirmación genérica que no encuentra sustento probatorio en el expediente y no permite, por lo tanto, evidenciar una desviación del poder que vulnere la moralidad administrativa.

33. Tampoco se constata un inadecuado manejo de los dineros, fondos o bienes públicos que, de acuerdo con el referente de protección del patrimonio público permita concluir que existe amenaza o vulneración de la moralidad administrativa. Por el contrario, el legal y regular recaudo de los tributos predial y de valorización constituyen comportamientos que responden a la exigencia de defensa del patrimonio público y, por lo tanto, de moralidad administrativa.

34. Finalmente, en virtud del referente axiológico, no se vulneró ninguno de los principios, valores o deberes que rigen el ejercicio de la función pública y que se encuentran, particularmente, en cuerpos normativos vigentes para la época de los hechos, tales como el CCA, el CDU – Ley 734 de 2002 o la Ley 190 de 1995 “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”. De dichas normas es posible extraer valores públicos que permiten llenar de contenido el principio y derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa.

### **Conclusión**

35. El juez de la acción popular tiene el deber legal de interpretar la demanda y dar a las pretensiones el trámite que corresponda, bajo la figura de la readecuación procesal. Por ello, no le es permitido denegar pretensiones por improcedencia de la acción popular, ni abstenerse de proferir un fallo de fondo, en nombre de la excepción de indebida acumulación de pretensiones, inaplicable al trámite de las acciones populares. Tramitar pretensiones indemnizatorias particulares, a través de la acción popular, constituye una vulneración del artículo 5 de la LAPAG.

36. No es posible juzgar la actuación administrativa ocurrida antes de la vigencia de la LAPAG, respecto del derecho o interés colectivo a que los desarrollos urbanos se hagan de manera ordenada, con sujeción a las normas urbanísticas y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes. El cobro del impuesto predial respecto de inmuebles construidos sobre terrenos de alto riesgo mitigable y no mitigable y de la contribución de valorización respecto de inmuebles construidos sobre terrenos de alto riesgo mitigable son actuaciones que hacen parte de la autonomía administrativa del distrito de Bogotá y no existen elementos que permitan evidenciar que con ello se amenace o vulnere los derechos o intereses colectivos a la defensa del patrimonio público y a la moralidad administrativa. Por lo anterior, las pretensiones serán denegadas.

### **2.5. Sobre la condena en costas**

37. El artículo 38 de la LAPAG dispone que “*Sólo podrá condenar el demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe*”<sup>44</sup>. A pesar de que el accionante es un abogado y respecto de la misma causa presentó, de manera simultánea, una acción de grupo y una acción popular, no existen elementos de juicio que permitan desvirtuar la presunción constitucional de buena fe (artículo 83 de la Constitución) y, en su lugar, concluir que actuó de mala fe o de manera temeraria. Por ello, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de acuerdo con los artículos 38 de la Ley 472 de 1994 y 171 del Código Contencioso Administrativo.

### 3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial De Decisión Número Catorce del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: UNIFICAR LA JURISPRUDENCIA** en el sentido de que, en las acciones populares no procede la excepción de indebida acumulación de pretensiones, la inadmisión de la demanda o su rechazo, negar las pretensiones, declarar la improcedencia de la acción, ni la sentencia inhibitoria, cuando tales decisiones se funden en la inclusión de pretensiones incompatibles con la acción popular. En caso de que la demanda incluya pretensiones que no puedan resolverse mediante la acción popular, el juez debe readecuar oficiosamente el trámite, según el mecanismo que corresponda. La readecuación procesal de la demanda puede ser total o respecto de ciertas pretensiones.

**SEGUNDO: REVOCAR** parcialmente la Sentencia del 23 de febrero de 2011, proferida en segunda instancia por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en lo que respecta a la declaratoria de oficio de la indebida acumulación de las pretensiones 3, 4, 5 y 6 de la demanda y, en su lugar, respecto de las pretensiones 2 a 6 de la demanda **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia de acción de grupo proferida en primera instancia el 13 de julio de 2009, por el Juzgado 3º Administrativo del Circuito de Bogotá, dentro del proceso número 11001333100320080010900; decisión confirmada, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante Sentencia del 11 de febrero de 2010.

<sup>44</sup> “2.3 Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia”: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete de Decisión, Sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019, exp. 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU.



**TERCERO: CONFIRMAR** parcialmente la Sentencia del 23 de febrero de 2011, proferida en segunda instancia por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en lo que respecta a denegar la pretensión número 1 de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

**CUARTO: NO CONDENAR** en costas.

**QUINTO:** por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **INFÓRMESE** de lo decidido y **DEVUÉLVASE** el expediente a la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**ROCÍO ARAUJO OÑATE**

Firmado electrónicamente  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
*-salvamento parcial de voto-*

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Firmado electrónicamente  
**NUBIA MARGOTH PEÑA**

-Ausente con excusa-  
**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**