**ACCIÓN POPULAR ‒ Carga de la prueba ‒ Probar amenaza o vulneración**

[…] La carga de la prueba corresponde al demandante, en este caso al actor popular, circunstancia que trae consigo la obligación aportar todas las pruebas necesarias, pertinentes y conducentes para la prosperidad de la acción incoada. […] Para el actor popular se genera el deber de probar la amenaza o vulneración que se alega en la demanda y que dichas situaciones sean reales, directas, inminentes, concretas y actuales, es decir, no se puede tratar de meras hipótesis.

**MORALIDAD ADMINISTRATIVA ‒ Derecho colectivo ‒ Principio**

Pues bien, en lo atinente a la moralidad administrativa debe destacarse que se trata de un concepto jurídico indeterminado, previsto en la Carta Política de 1991 con una doble connotación, esto es, por un lado, tiene el carácter de *derecho colectivo*y, por otro, el de un *principio* que orienta la función administrativa.

**MORALIDAD ADMINISTRATIVA ‒ Amenaza ‒ Vulneración**

Existe amenaza o vulneración de la moralidad administrativa, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando la transgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular –noción que la aproxima a la desviación de poder–; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la Administración en el ejercicio de potestades públicas; cuando se desconocen los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes al tiempo que orientan su adecuada interpretación –concepción que reconoce la importancia axiológica y principalista del ordenamiento, en un contexto eminentemente jurídico que, por tanto, no coincide con el mero desconocimiento de los parámetros éticos y morales aceptados por los asociados–; cuando se aplique o interprete por parte de una autoridad administrativa un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparte de manera ostensible y contraevidente de su correcto entendimiento. También ha dicho la Sala que los intentos de definir la moralidad administrativa no la limitan sino que simplemente la explican, en vista de que en relación con este tipo de conceptos es el caso concreto el que brinda el espacio para que la norma se aplique y para que se proteja el correspondiente derecho colectivo.

**MORALIDAD ADMINISTRATIVA ‒ Actividad contractual**

[…] El juicio de moralidad administrativa sobre la actividad contractual se orientaba a la sujeción de los deberes de corrección que exigía la correspondencia entre las actuaciones de la administración pública y el interés general, en otras palabras, que los contratos de las entidades públicas no se utilizaran con fines distintos o contrarios a los perseguidos por el Estado.

**MORALIDAD ADMINISTRATIVA ‒ Violación ‒ Vulneración principio de legalidad**

La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6 Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto. No puede concluirse que por la sola omisión en la transferencia de recursos de una entidad estatal a otra de la misma naturaleza, se afecte la moralidad administrativa, pues, tal como se indicó con anterioridad, el desconocimiento de ese derecho se presenta cuando la actuación de la administración se encuentra desligada de los fines y principios que regulan la administración, y obedece a finalidades de carácter particular con el objeto de favorecer intereses propios o de terceros con claro desconocimiento de los principios de la administración. No puede olvidarse que la administración además de cumplir con las obligaciones que le impone el ordenamiento legal también debe tener en cuenta la conveniencia en el cumplimiento de sus obligaciones. Así, la conducta pudo estar fundada en criterios válidos en algún momento para la administración, como por ejemplo la falta de claridad en el precepto legal, lo que impedía contar con la certeza necesaria para cumplir con la norma.

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD ‒ Moralidad administrativa**

[…] Si bien el principio de legalidad puede subsumirse en el concepto de moralidad administrativa, son sustancialmente diferentes, en tanto este último concepto atañe a que de por medio se ventilen intereses diametralmente contrarios a la función administrativa. Así, el medio procesal para la protección de este derecho colectivo será la acción popular, en tanto que el del principio de legalidad será la acción de nulidad. […] Lo cual impone a la Sala abstenerse de revisar estos cargos, puesto que como juez de la acción popular no le está permitido hacer juicios sólo en relación con la legalidad, cuando el principio de legalidad por sí solo no es susceptible de protección a través de la acción popular.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 66001-23-31-000-2012-10100-01(AP)**

**Actor: DANILO MEJÍA ARCILA Y OTROS**

**Demandado: MUNICIPIO DE DOSQUEBRAS Y OTROS**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, el 14 de junio de 2013, que resolvió:

*“1. DECLÁRENSE no probadas las excepciones propuestas por el Municipio de Dosquebradas y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.*

*2. NIÉGASE la solicitud de coadyuvancia de la señora Alexandra Rivera Sánchez de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva.*

*3. NIÉGASE la solicitud de nulidad presentada por el coadyuvante Javier Elías Arias Idárraga de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva.*

*4. NIÉGANSE las súplicas de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa.*

*5. Sin costas en esta instancia”[[1]](#footnote-1).*

1. **ANTECEDENTES**

**1. La demanda.**

El 10 de agosto de 2011, el señor Danilo Mejía Arcila formuló demanda en ejercicio de la acción popular en contra del municipio de Dosquebradas y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) – Territorial Risaralda, con el fin de que se protegiera el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

En este sentido, la parte actora solicitó, a título de pretensiones, lo siguiente:

*“PRIMERA: Ordenar al MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, que efectúe una revisión al contrato por medio del cual encargó el proceso de actualización catastral en el municipio de Dosquebradas al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI -IGAC- TERRITORIAL RISARALDA, haciendo uso de las herramientas legales que trae el régimen de contratación estatal.*

*SEGUNDA: Ordenar al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI -IGAC- TERRITORIAL RISARALDA el cumplimiento del objeto contractual, actualizando los avalúos catastrales conforme a las normas constitucionales, legales y en correspondencia al interés general de los ciudadanos de este municipio”.*

**2. Los hechos, los derechos colectivos alegados y el concepto de la violación.**

**2.1.** Los supuestos fácticos de la demanda se pueden resumir de la siguiente manera:

**-** El municipio de Dosquebradas y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, Territorial Risaralda, celebraron un contrato cuyo objeto sería el de llevar a cabo el proceso de actualización de los avalúos catastrales de los bienes inmuebles del referido ente territorial.

**-** La referida actualización arrojó un exagerado incremento del avalúo catastral de los predios, en la mayoría de los casos *“en un 200, 300 y hasta en un 800%”,* por tal razón, habida cuenta que la base para liquidar el impuesto predial es el avalúo catastral, el mencionado tributo también incrementó su valor.

**-** El municipio de Dosquebradas cuenta con altos índices de desempleo, circunstancia que le dificulta a los habitantes de tal entidad territorial la cancelación de los altos valores del impuesto predial.

**2.2.** El actor popular invocó el derecho colectivo a la moralidad administrativa como derecho vulnerado con ocasión del contrato celebrado entre el municipio de Dosquebradas y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-. En efecto, sostuvo que:

*“La norma positiva que debió observarse es el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 que establece que las actualizaciones catastrales deben hacerse cada 5 años y que este proceso se lleva a cabo respecto a los inmuebles que han sufrido modificaciones, como lo rezan las Resoluciones 70 de 2011 en su artículo 97, y la 2555 de 1998 artículo 88 emanadas del IGAC, que definen la actualización de la formación catastral, (…).*

*La actualización de la formación entonces, difiere de la formación en cuanto que la primera como se dijo, tiene en cuenta cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario, que han sufrido los predios, y la segunda en términos generales, se hace respecto a los predios que nunca han tenido un avalúo catastral.*

*Cabe hacerse entonces varios cuestionamientos:*

*En todas las ciudades por lo general y en un muy alto porcentaje, los predios permanecen inmodificables en su aspecto físico y respecto a los demás factores.*

*(…).*

*Es cierto y se acepta que en este municipio no se cumplió con la orden de actualizar los catastros cada 5 años. Pero no se puede atribuir una carga a los ciudadanos por la inoperancia de la administración en dar cumplimiento a la ley. Se ha sostenido que los altos avalúos obedecen precisamente a la falta de actualización en el término señalado, deduciéndose aquí un argumento tácito, en el sentido de concluir que los avalúos han tenido un efecto retroactivo.*

*Así las cosas y como la base para liquidar el impuesto predial es el avalúo catastral, se infiere que así mismo el impuesto predial dejado de pagar, por no haberse actualizado en legal forma, cumple con la figura de la retroactividad en franca violación del artículo 363 de la Constitución, según el cual, las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.*

*(…).*

*Existen lineamientos para determinar el avalúo comercial de un inmueble y ellos son tratados en la Ley 223 de 1995 en su artículo 79.*

*De igual manera el parágrafo 2º limita el avalúo de la siguiente forma:*

*‘El avalúo catastral de los bienes inmuebles urbanos no podrá ser inferior al cuarenta (40%) de su valor comercial’.*

*Significa lo anterior, que el avalúo catastral puede ser inferior al comercial o igual. Pero debe tenerse en cuenta que en la práctica, por haberse convertido en una costumbre, el avalúo catastral siempre será inferior al comercial.*

*(…).*

*Con esta referencia lo que pretende es demostrar que la actualización catastral efectuada en Dosquebradas, violenta los intereses hasta del propio sistema financiero, pues es obvio que en la mayoría de los casos es muy superior al avalúo comercial y entonces así no habrá postor en las diligencias de remate dentro de los procesos hipotecarios que adelantan las entidades bancarias. (…)”[[2]](#footnote-2).*

El Juzgado Tercero Administrativo de Pereira admitió la demanda por auto del 16 de agosto de 2011, providencia ésta que se notificó en debida forma a las demandadas[[3]](#footnote-3); no obstante, el 10 de febrero de 2012, el mencionado despacho judicial remitió por competencia el asunto de la referencia al Tribunal Administrativo de Risaralda[[4]](#footnote-4).

Por consiguiente, el Tribunal Administrativo *a quo*, a través de proveído calendado el 16 de abril de 2012, avocó el conocimiento del presente asunto[[5]](#footnote-5).

**3. Las contestaciones de la demanda.**

**3.1.** El Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– adujo que había cumplido a cabalidad las disposiciones normativas que lo facultaban para ejercer una función asignadas por el Gobierno Nacional consistente en *“adelantar las actividades destinadas a la formación y conservación catastral dentro del territorio nacional y (…) los procesos de actualización y conservación en forma eficiente y oportuna”.*

Formuló las excepciones de: ***i)*** “*indebida interpretación y aplicación del régimen legal que regula los avalúos catastrales”,* por cuanto la demanda no se encontraba debidamente fundamentada, esto es, el actor advertía una supuesta serie de irregularidades cometidas por el IGAC, las cuales carecían de fundamento probatorio alguno; ***ii)*** falta de imputación del supuesto daño al demandado, toda vez que *“el artículo 2 de la Ley 44 de 1990 expresa que la administración, recaudo y control del impuesto predial unificado corresponde a los respectivos municipios, en tanto que el artículo 4°ibídem, establece la responsabilidad de fijar las tarifas del impuesto predial unificado, en cabeza de los respectivos concejos municipales”*; ***iii)*** supremacía del interés general sobre el particular y la función social y ecológica de la propiedad, para lo cual señaló que la propiedad es una función social que implica obligaciones para el propietario toda vez que *“avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario”;* ***iv)*** inexistencia de hechos, acciones y omisiones que motivan la acción popular; ***v)*** cumplimiento de los deberes constitucionales y legales por parte del IGAC; ***vi)*** inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones[[6]](#footnote-6).

**3.2.** El municipio de Dosquebradas se opuso a las pretensiones de la acción popular y, por ende, solicitó que se denegaran las súplicas de la demanda, por cuanto, no se demostró la vulneración o amenaza a derecho colectivo alguno.

Propuso las excepciones de: ***i)*** ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales previstos en el numeral 7° del artículo 97 del C. de P.C.; ***ii)*** falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la actualización catastral la efectuó el IGAC y, no el municipio aludido.

**4. Audiencia de pacto de cumplimiento.**

El 2 de octubre de 2012, a instancias del Tribunal Administrativo *a quo*, se celebró la audiencia de pacto de cumplimiento sin que se llegara a un acuerdo respecto de las pretensiones de la demanda[[7]](#footnote-7).

**5. Alegatos de conclusión en primera instancia[[8]](#footnote-8)**.

La parte demandante y el municipio de Dosquebradas reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación del libelo, respectivamente[[9]](#footnote-9).

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Ministerio Público guardaron silencio.

**6. Solicitudes de coadyuvancia a la acción popular de la referencia.**

**6.1.** La señora Alexandra Rivera Sánchez presentó solicitud de coadyuvancia a la acción popular de la referencia, por cuanto consideró que la mencionada actualización catastral resultaba exagerada y, por consiguiente, su difícil situación económica le impedía cancelar el impuesto predial respectivo[[10]](#footnote-10).

**6.2.** El señor Javier Elías Arias Idárraga presentó solicitud de coadyuvancia a la demanda de la referencia[[11]](#footnote-11), la cual fue allegada de manera posterior a citación de celebración audiencia de pacto de cumplimiento[[12]](#footnote-12).

De igual forma, a través de auto calendado el 18 de septiembre de 2012 fue inadmitida la citada petición y, por ende, se concedió un término de tres (3) días al memorialista para que subsanara la solicitud formulada[[13]](#footnote-13).

Aunado a ello, se advierte que para la época en que se fue subsanada la petición de coadyuvancia, ya se había celebrado la audiencia de pacto de cumplimiento, razón por la cual, el referido ciudadano presentó solicitud de nulidad procesal por cuanto no fue citado a la mencionada audiencia[[14]](#footnote-14).

**7. La sentencia apelada.**

En sentencia de junio 14 de 2013, el Tribunal Administrativo de Risaralda denegó las pretensiones de la demanda, habida consideración que en el asunto *sub judice* no se acreditó ilegalidad alguna del contrato celebrado entre el municipio de Dosquebradas y el IGAC, ni mucho menos que dicho negocio jurídico hubiere obedecido a finalidades de carácter particular, contrario *sensu*, se había comprobado que *“el objeto del contrato interadministrativo se ejecutó en debida forma y que no existió un incumplimiento por parte de la entidad contratada”.*

Agregó que tampoco se acreditó la existencia de un actuar amañado, deshonesto, de mala fe o que se pretendiera un beneficio propio por parte de las entidades demandadas, razón por la cual, no se declaró la responsabilidad por la supuesta vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa[[15]](#footnote-15).

De otro lado, se negó la petición de coadyuvancia de la señora Alexandra Rivera Sánchez, comoquiera que la misma no fue presentada personalmente por la interesada[[16]](#footnote-16).

Por último, se denegó la solicitud de nulidad procesal allegada por el señor Javier Elías Arias Idárraga, por cuanto las razones expuestas en el correspondiente escrito no encuadraban dentro de las causales de nulidad previstas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil[[17]](#footnote-17).

**8. La impugnación.**

La parte actora sostuvo que el Consejo de Estado ha protegido el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativo sin que se hubiere acreditado que la satisfacción de intereses particulares como consecuencia de conductas amañadas, irregulares, deshonestas o corruptas.

A su turno, se opuso a la negativa de solicitud de coadyuvancia allegada por la señora Alexandra Rivera, por cuanto dicha petición no se había presentado personalmente, para lo cual, sostuvo que:

*“No obstante ello y negada la coadyuvancia, los documentos que se anexaron con esa solicitud, especialmente los provenientes de la burgomaestre dirigidos a la comunidad, deben ser tenidos en cuenta como material probatorio aunque sea de manera oficiosa, pues finalmente fue el suscrito quien los presentó, recordando que esta es una acción constitucional”[[18]](#footnote-18).*

El recurso, así formulado, fue concedido por el Tribunal Administrativo *a quo* a través de auto de 22 de julio de 2013[[19]](#footnote-19) y esta Corporación, en providencia de 19 de septiembre de 2013, lo admitió[[20]](#footnote-20).

**9. Los alegatos de conclusión en segunda instancia.**

Mediante auto calendado el 11 de octubre de 2013 se dio traslado a las partes, para que presentaran los alegatos de conclusión y, al Ministerio Público, para que rindiera concepto si lo consideraba del caso[[21]](#footnote-21).

**9.1.** El IGAC reiteró los argumentos expuestos durante el transcurso de la primera instancia[[22]](#footnote-22).

**9.2.** El Ministerio Público solicitó que se confirmara la sentencia apelada, toda vez que dentro del encuadernamiento no se encuentra acreditado que efectivamente las actualizaciones catastrales realizadas a los predios del municipio de Dosquebradas estuvieren equivocadas[[23]](#footnote-23).

**II. CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 14 de junio de 2013.

**1. Competencia.**

El artículo 57 de la *Ley 1395 de 2010[[24]](#footnote-24)* dispuso que al Consejo de Estado le correspondía conocer en segunda instancia de “*las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional*”.

A su turno, el *Acuerdo 55 de agosto 5 de 2003* expedido por la Sala Plena esta Corporación, consagró que a la Sección Tercera del Consejo de Estado le correspondía asumir el conocimiento de las acciones populares que versaran sobre asuntos contractuales y aquellas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa.

Así las cosas, esta Sección es la competente para conocer del recurso de alzada formulado por la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, el 14 de junio de 2013, proveído a través del cual se resolvió la presente acción popular, la cual hace referencia a un asunto contractual relacionado con el derecho a la moralidad administrativa.

**2. Cuestión previa: solicitud de coadyuvancia de la señora Alexandra Rivera Sánchez.**

La sentencia de primera instancia denegó la petición de coadyuvancia formulada por la ciudadana Alexandra Rivera Sánchez, habida consideración que la correspondiente solicitud no fue presentada personalmente; la parte demandante, en su impugnación, sostuvo que a pesar de tal negativa esta Sala debía valorar los elementos probatorios allegados con la petición de intervención de terceros.

Ahora bien, esta Sala se abstendrá de efectuar pronunciamiento alguno en relación con la procedencia o, no, de la solicitud de coadyuvancia aludida, toda vez que la propia coadyuvante no manifestó inconformidad alguna respecto de tal negativa y, aunado a ello, la parte recurrente no efectuó reparo alguno a efectos de que se aceptara la mencionada coadyuvancia.

Así las cosas, la Sala no hará pronunciamiento alguno distinto a confirmar la decisión que denegó la solicitud de coadyuvancia presentada por la señora Alexandra Rivera Sánchez y, en consecuencia, no tendrá en cuenta los documentos que acompañaron la mencionada petición de intervención de terceros.

**3. Lo que se debate.**

El actor pretende que se ***i)*** ordene al municipio de Dosquebradas que efectúe una revisión al contrato a través del cual se encargó al IGAC el proceso de actualización catastral de los bienes inmuebles ubicados en el referido ente territorial, así como también que se ***ii)*** ordene al IGAC el cumplimiento del objeto contractual, esto es, la actualización de los correspondientes avalúos catastrales *“conforme a las normas constitucionales, legales y en correspondencia al interés general de los ciudadanos de este municipio”.*

**4. Los hechos probados.**

El artículo 30 de la Ley 472 de 1998[[25]](#footnote-25) hace referencia a la regla general que en materia probatoria rige para las acciones populares, para lo cual dispuso, que la carga de la prueba corresponde al demandante, en este caso al actor popular, circunstancia que trae consigo la obligación aportar todas las pruebas necesarias, pertinentes y conducentes para la prosperidad de la acción incoada.

Aunado a lo anterior, habida cuenta del doble carácter de las acciones populares, esto es, tanto preventivo como remedial, respecto de los derechos colectivos, para el actor popular se genera el deber de probar la amenaza o vulneración que se alega en la demanda y que dichas situaciones sean reales, directas, inminentes, concretas y actuales, es decir, no se puede tratar de meras hipótesis[[26]](#footnote-26).

Pues bien, el material probatorio obrante en el encuadernamiento, recaudado oportunamente y con el lleno de los requisitos legales, da cuenta de los siguientes hechos debidamente acreditados:

**-** Que el 23 de marzo de 2010, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi emitió la circular 5010/130, en cuya virtud se informó acerca de los *“parámetros y valores establecidos para aplicar en la programación de actividades, la contratación de servicios personales, la ejecución de los proyectos, el control de avance de los programas y el pago de cuentas en el desarrollo de los procesos de formación, actualización de la formación y conservación catastral”[[27]](#footnote-27).*

**-** Que el 23 de agosto de 2010, el municipio de Dosquebradas (Risaralda) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) celebraron un contrato interadministrativo, cuyo objeto principal sería el siguiente:

*“****Llevar a cabo (sic) actualización de la formación catastral de las zonas urbanas del municipio,*** *en los términos de la Ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y las Resoluciones 2555 de 1988, 141 de 1995, 473 de 1997 y 556 de 2004, expedidas por la Dirección General del Instituto y demás normas técnicas y procedimentales vigentes. (…)”* (se destaca).

Del referido negocio jurídico se desprenden las siguientes obligaciones:

*“SEGUNDA: OBLIGACIONES: 1.- DEL INSTITUTO: EL INSTITUTO se obliga para con el municipio a: A. Realizar el inventario y alistamiento del material gráfico, cartográfico y alfanumérico, lo cual comprende: la verificación de las fichas prediales, planos de conjunto, planos de Zonas Homogéneas Físicas Geoeconómicas, carta catastral, listado numérico por manzanas en la zona urbana. Esta obligación se cumplirá después de la firma del acta de inicio de este contrato. B)* ***Realizar la actualización de la formación catastral de las zonas urbanas del municipio de Dosquebradas, de conformidad con las normas técnicas y jurídicas indicadas en la cláusula primera, el INSTITUTO programará los trabajos de reconocimiento predial de acuerdo con la necesidad que tenga el MUNICIPIO por los sectores que estime conveniente pero que al final comprenderá en forma total al MUNICIPIO.*** *C) Visitar los predios en todos los sectores que constituyen el MUNICIPIO. D) Realizar el Estudio de Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas para la determinación del valor del metro cuadrado de terreno en las zonas urbanas; así mismo determinar el valor unitario del metro cuadrado de las construcciones, para la liquidación del avalúo de todos los predios que conforman el MUNICIPIO. E) Entregar al MUNICIPIO el listado alfabético de todos los predios resultantes del proceso de actualización catastral con sus respectivos avalúos, en medio magnético (R1). F) Controlar la calidad de los trabajos. G) Presentar oportunamente las facturas de cobro respectivas. H) Iniciar las actividades catastrales objeto del presente contrato con énfasis en la incorporación de predios nuevos, nuevas urbanizaciones e incorporación de las nuevas construcciones en los predios ya inscritos, de todos los sectores y estratos en que se haya dividido el MUNICIPIO, actualizando la base cartográfica y base predial catastral de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial P.O.T. vigente a la firma del presente contrato y a la cartografía del MUNICIPIO, luego todos los demás indicados en el numeral 1, literal C), de la cláusula segunda; actividad que se deberá entregar a satisfacción hasta el 31 de diciembre de 2010, Vigencia Catastral 01-01-2011. I) Cumplir a cabalidad con la ejecución de los trabajos plasmados en este contrato. J) Responder al MUNICIPIO por la capacitación y socialización por un espacio de 16 horas a la comunidad y al Concejo Municipal de Dosquebradas, Risaralda. L) Capacitación y socialización por un espacio de 16 horas a la comunidad y al Concejo Municipal de Dosquebradas, Risaralda. (…). 2- DE EL MUNICIPIO: EL MUNICIPIO se obliga para con el INSTITUTO, a: A) Efectuar los trámites administrativos, vigilar, supervisar, verificar e impartir las órdenes a que haya lugar, para entregar al INSTITUTO el valor en efectivo, todo en los plazos señalados en la cláusula tercera de este contrato. B) Prestar la colaboración en forma eficaz y oportuna y suministrar toda la información que el MUNICIPIO disponga y que se requiera para atender los trabajos a ejecutar por el INSTITUTO, especialmente lo relacionado con el Plan de Ordenamiento Territorial, conforme a las disposiciones legales vigentes aplicables a la materia. C) Entregar al INSTITUTO, la base cartográfica que tiene el municipio, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firma del contrato. D) Proyectar y suscribir las actas de iniciación, ejecución y liquidación del contrato. E) Contar con un grupo multidisciplinario de la Secretaría de Hacienda y Planeación que permita un fluido cruce de información con el INSTITUTO en materia de POT, licencias urbanísticas e impositivas; lo anterior con la finalidad de realizar pruebas en materia de base gravable predial, de acuerdo a una óptima localización del POT en los Sistemas de Información Geográfica que conlleven equilibrio social a la entrada en vigencia de la actualización a 01-01-2011. (…)”[[28]](#footnote-28)* (Negrillas adicionales).

**-** Que el 21 de julio de 2011, la alcaldesa municipal de Dosquebradas le solicitó al IGAC que se revisaran los nuevos avalúos catastrales de 7.109 predios ubicados en el municipio aludido. Lo anterior, para mayor claridad y precisión, se manifestó en los siguientes términos:

*“Como es conocido por usted, el proceso de actualización catastral realizado por parte de la entidad que dirige, ha generado situaciones de inconformidad de algunos ciudadanos propietarios de predios en el Municipio, estas inconformidades son derivadas del aumento en algunos casos desmedidos que superan el 100% comparado con el avalúo del año inmediatamente interior.*

*Estas inconformidades que además comparto con los conciudadanos afectados, me han llevado a tomar decisiones que buscan aliviar de alguna manera la afectación derivada de la mencionada actualización catastral, decisiones que además se han visto para un grupo de conciudadanos como insuficientes; insuficiencia que se observa porque de los análisis realizados por esta administración se concluye que es imposible tomar decisiones tributarias de alivio mientras existen incrementos en avalúos que van del 100% al 500% en algunos casos, incrementos que a todas luces se ven antieconómicos y que no son coherentes con la realidad económica y social de nuestro municipio; de los análisis realizados a este proceso de actualización han surgido varios interrogantes de los cuales espero recibir de su parte una respuesta satisfactoria:*

*1. El proceso de actualización catastral incluye una serie de variables, entre ellas los incrementos anuales con base al IPC, esta variable es tomada en cuenta en el proceso de actualización catastral?*

*2. Por qué existen predios en los que sin haber existido mayores modificaciones constructivas o peor aún, no se han ampliado las áreas construidas se incrementan por encima del 200% el avalúo catastral?.*

*3. Qué pasa con la realidad socioeconómica del municipio, donde más de 60% de los predios se encuentran en estratos 1 y 2?*

*4. Por qué algunos predios que fueron construidos aparecen como lote, siendo ya viviendas?*

*Por razones de orden económico y social, le solicito realizar de inmediato la revisión de los nuevos avalúos catastrales a los 7.109 predios que relaciono en el listado anexo a los cuales se les incrementó por encima del 100%, esto debido a que existen circunstancias que comparto con los propietarios de estos predios que no están ajustados a la realidad de los predios avaluados, pues en muchos casos el mismo avalúo catastral está por encima del avalúo comercial, ejemplos: Tecnodiesel, Austin Reed, Frisby, entre otros. Es importante informar que la última decisión tomada por mi administración es que el contrato interadministrativo No. 184A del 23 de agosto de 2010, firmado con la entidad que usted representa no será liquidado y los valores adeudados no serán girados hasta tanto no se revisen los avalúos catastrales de los predios a los que se les incrementó por encima del 100%, esto debido a que como funcionarios públicos y en mi caso por la responsabilidad que me atañe al haber sido elegida popularmente, debo velar por los intereses generales de mis conciudadanos y máxime cuando como alcaldesa estoy de acuerdo con las conformidades expresadas por ellos”[[29]](#footnote-29).*

**-** Que el 24 de abril de 2013, el IGAC dio respuesta al cuestionario presentado por la alcaldesa municipal de Dosquebradas, en la cual se lee la siguiente información:

*“En respuesta al numeral primero del cuestionario que manifiesta si para el proceso de actualización catastral del municipio de Dosquebradas se tuvo en cuenta la realidad socioeconómica, es deber expresar:*

*El proceso de actualización catastral dio inicio en el mes de febrero del año 2010 y comprendió la actualización de la formación catastral urbana y rural del municipio de Dosquebradas – Risaralda, su definición se encuentra prescrita en el artículo 5° de la Ley 14 de 1983 y en concordancia con los artículos 9 y 13 de su decreto reglamentario 3496 de 1983, (…). Por lo tanto, el estudio obedece exclusivamente al valor de los inmuebles de acuerdo a la oferta y la demanda, fluctuación del mercado inmobiliario se refiere por tanto al valor de los inmuebles y no otra circunstancia económica y social.*

*En respuesta al numeral segundo de que si existen estadísticas de los porcentajes en que se incrementó el avalúo de los predios en el municipio de Dosquebradas, es deber expresar:*

*La base gravable a nivel global del municipio de Dosquebradas, es decir la sumatoria de todos y cada uno de los avalúos de los inmuebles tuvo un incremento global del (140%) y aproximadamente, a continuación se plasman las estadísticas de los predios por rangos de avalúo, área construida y avalúos comparado con el año inmediatamente anterior de haberse realizado la actualización catastral del municipios de Dosquebradas (…).*

*En relación a la pregunta planteada en el numeral 3, es deber manifestar que el estudio económico se dio sobre la totalidad del municipio en lo pertinente a mutaciones físicas y jurídicas, se modificaron alrededor del 80.89% de los predios, se adjunta estadística anterior.*

*En relación al numeral 4: a pesar de que el sentido de la pregunta planteada no es claro, es deber informar al despacho que conforme a lo descrito en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 y en concordancia de los artículos 23 y 24 de la Ley 1150 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo, ‘los catastros de los municipios se deberán actualizar en períodos no mayores de 5 años; obviamente dicho cumplimiento obedece a la disponibilidad presupuestal que para tal fin tengan todos los municipios y el gobierno nacional para la cofinanciación de las referidas actualizaciones’, y sus incrementos anuales los prescribe el artículo 6 de la Ley 14 de 1983, sustentado con el documento CONPES que en materia de alza del avalúo catastral dicte el gobierno anualmente y que excepciona a los municipios en los que hubiese entrado en vigencia el proceso de actualización catastral.*

*En relación con el numeral 5 que expresa cuál fue el proceso de selección de las personas que efectuaron las visitas a los predios en el proceso de actualización catastral del municipio de Dosquebradas, en lo pertinente al proceso de selección, este se dio según lo preceptuado en la Ley 80 de (sic) 1983 y el Decreto 2478 de 2008 en lo referente a la modalidad de contrato de prestación de servicios y la selección del personal se dio de acuerdo a los perfiles establecidos mediante la Circular 130 de fecha 23 de marzo de 2010, emanada por la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que ordena cuáles son los parámetros y valores establecidos para aplicar la contratación de servicios personales en los procesos de actualización catastral, el diferente personal contratado como profesionales y tecnólogos que efectuaron las visitas a los predios, se tuvieron en cuenta los siguientes perfiles: (…).*

*En respuesta al numeral 6 se explica detalladamente los factores que se tienen en cuenta para llevar a cabo un proceso de actualización catastral, en el caso concreto de las resoluciones con que terminan los procesos de ‘actualización de la formación del catastro’, que para el caso del municipio de Dosquebradas fue la Resolución No. 66-000-341-2010 del 27 de diciembre de 2010, debidamente publicada en el Diario Oficial No. 47.983 del 30 de diciembre de 2010, acto de trámite que abre las puertas para que el interesado pueda iniciar la acción de revisión de avalúo y el subsiguiente agotamiento de la vía gubernativa. En ese orden de ideas, aquellos propietarios que se encuentren inconformes con los avalúos resultantes de la pasada actualización, siempre tienen a su disposición un medio de defensa, cual es el de aludir ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en agotamiento de la vía gubernativa, contemplado en el Capítulo I del Título V de la Resolución 2555 de 1988, hoy derogada por la Resolución No. 70 de 2011 que entró en vigencia el 01 de junio de 2011. (…)”* (fls. 192-202 cuad. 1).

**5. El derecho colectivo invocado en el libelo demandatorio.**

**5.1. La moralidad administrativa.**

El municipio demandante, en el acápite “*Derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados*”[[30]](#footnote-30), identificó como objeto de amenaza el derecho a la moralidad administrativa y fundamentó la supuesta vulneración en los siguientes términos:

*“Considero que los hechos que se narraron en el anterior acápite se constituyen en la violación y amenaza de los derechos de los residentes del municipio de Dosquebradas, propietarios de bienes inmuebles, por el proceso de actualización de los avalúos catastrales y que tuvo como fin, un exorbitante incremento en su valor.*

*El derecho colectivo que invoco, es el descrito en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 en su literal b, es decir, la moralidad administrativa, conceptualizada por el Consejo de Estado en sentencia del 9 de febrero de 2001 bajo la radicación AP-054, de la siguiente manera (…).*

***El Consejo de Estado, en su Sección Tercera, por medio de sentencia del 6 de septiembre de 2001, introdujo la figura de la conexidad, según la cual la moralidad administrativa se violenta cuando de esa misma manera se desobedecen mandamientos legales y constitucionales****.*

*Derechos como la igualdad se transgreden con los altos avalúos, pues en otras ciudades ellos, a pesar de que alcanzan grandes valores, no pueden ser comparados con los exagerados valores resultantes en Dosquebradas con el proceso de actualización.*

*(…).*

***La norma positiva que debió observarse es el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 que establece que las actualizaciones catastrales deben hacerse cada 5 años y que este proceso se lleva a cabo respecto a los inmuebles que han sufrido modificaciones, como lo rezan las Resoluciones 70 de 2011 en su artículo 97 y la 2555 de 1998 artículo 88 emanadas del IGAC, que definen la actualización de la formación catastral*** *(…)”[[31]](#footnote-31)* (Negrillas adicionales).

Pues bien, en lo atinente a la moralidad administrativa debe destacarse que se trata de un concepto jurídico indeterminado[[32]](#footnote-32), previsto en la Carta Política de 1991 con una doble connotación, esto es, por un lado, tiene el carácter de ***derecho colectivo***[[33]](#footnote-33) y, por otro, el de un ***principio*** que orienta la función administrativa[[34]](#footnote-34).

Esta Sección, en diversas oportunidades, ha pretendido auscultar el contenido y alcance del concepto de moralidad administrativa y, en ese propósito, ha discurrido así:

*“****existe amenaza o vulneración de la moralidad administrativa, entre otros, en los siguientes supuestos****: cuando la transgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular[[35]](#footnote-35) –noción que la aproxima a la desviación de poder[[36]](#footnote-36)–; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la Administración en el ejercicio de potestades públicas[[37]](#footnote-37); cuando se desconocen los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes al tiempo que orientan su adecuada interpretación[[38]](#footnote-38) –concepción que reconoce la importancia axiológica y principalista del ordenamiento, en un contexto eminentemente jurídico que, por tanto, no coincide con el mero desconocimiento de los parámetros éticos y morales aceptados por los asociados[[39]](#footnote-39)–; cuando se aplique o interprete por parte de una autoridad administrativa un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparte de manera ostensible y contraevidente de su correcto entendimiento[[40]](#footnote-40). También ha dicho la Sala que los intentos de definir la moralidad administrativa no la limitan sino que simplemente la explican, en vista de que en relación con este tipo de conceptos es el caso concreto el que brinda el espacio para que la norma se aplique y para que se proteja el correspondiente derecho colectivo”[[41]](#footnote-41)* (se destaca).

Más adelante, la Subsección B de la Sección Tercera recordó que el juicio de moralidad administrativa sobre la actividad contractual se orientaba a la **sujeción de los deberes de corrección que exigía la correspondencia entre las actuaciones de la administración pública y el interés general**, en otras palabras, que los contratos de las entidades públicas no se utilizaran con fines distintos o contrarios a los perseguidos por el Estado[[42]](#footnote-42).

A la luz de tales perfiles jurisprudenciales esta Subsección procederá a examinar si en el presente asunto el municipio de Dosquebradas (Caldas) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi infringieron el derecho colectivo a la moralidad administrativa por los hechos que han dado lugar a la presente acción y a los que ya se ha hecho referencia, para lo cual deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes parámetros:

**-** Que la transgresión de la legalidad haya obedecido a la satisfacción de intereses particulares.

**-** Que existan irregularidades y/o mala fe por parte de la Administración en el ejercicio de las potestades públicas.

**-** Que se desconozcan los principios que guían la función administrativa.

Pues bien, tal como se acreditó en el presente asunto –se reitera– el municipio de Dosquebradas (Caldas) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi suscribieron un contrato interadministrativo, en cuya virtud el IGAC se comprometió a efectuar la actualización catastral de los bienes inmuebles de la zona urbana del citado ente territorial.

Una vez desarrollado el objeto contractual aludido, los habitantes del municipio de Dosquebradas (Caldas) mostraron inconformidad respecto de los nuevos avalúos catastrales, habida consideración que se habían incrementado en un rango entre el 100% y el 500%, tal como lo manifestó la propia alcaldesa municipal en el oficio de julio 21 de 2001, circunstancia que, por ende, aumentó la liquidación de los correspondientes impuestos prediales.

Por lo anterior, el actor popular –se insiste– señaló como vulnerado el derecho a la moralidad administrativa, violación que consideró configurada con la realización de las labores de actualización catastral sin que se hubiera tenido en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983, supuesto que por sí solo no resulta suficiente para menoscabar el derecho colectivo a la moralidad administrativa, por cuanto, esta Sección, en reiteradas oportunidades ha sostenido que no toda vulneración al principio de legalidad, lleva consigo necesariamente violación del derecho colectivo aludido.

En efecto, esta Sección, en sentencia de noviembre de 2004, manifestó que:

*“****La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6 Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto.***

*En el sub examine, se echan de menos esos requisitos. No puede concluirse que por la sola omisión en la transferencia de recursos de una entidad estatal a otra de la misma naturaleza, se afecte la moralidad administrativa, pues, tal como se indicó con anterioridad, el desconocimiento de ese derecho se presenta cuando la actuación de la administración se encuentra desligada de los fines y principios que regulan la administración, y obedece a finalidades de carácter particular con el objeto de favorecer intereses propios o de terceros con claro desconocimiento de los principios de la administración.*

*No puede olvidarse que la administración además de cumplir con las obligaciones que le impone el ordenamiento legal también debe tener en cuenta la conveniencia en el cumplimiento de sus obligaciones. Así, la conducta pudo estar fundada en criterios válidos en algún momento para la administración, como por ejemplo la falta de claridad en el precepto legal, lo que impedía contar con la certeza necesaria para cumplir con la norma.*

***Correspondía a los actores demostrar, además de la omisión, la presencia de elementos de carácter subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración, esto es: conductas amañadas, irregulares o corruptas que favorecen el interés particular a costa de ignorar los fines y principios de la recta administración. Esa prueba se echa de menos****”* (negrillas adicionales)*[[43]](#footnote-43)*.

A su turno, en pronunciamiento dictado el 26 de enero de 2006 se expresó que:

*“****Con este propósito es importante precisar que en veces la violación al principio de legalidad, que se traduce en el no acatamiento de la normatividad en el ejercicio de la función administrativa, puede conducir a concluir también la vulneración a la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación se une la conducta antijurídica de quien la ejerce, en tanto actúa no con el ánimo de satisfacer el interés general, sino con el claro propósito de atender intereses personales y particulares, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio.***

*Pero no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y corresponde al accionante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y no solo de ilegalidad.*

*Igualmente al juez de la acción popular le corresponde superar los límites de la revisión de ilegalidad de la actuación con la que según la demanda se vulnera la moralidad administrativa, para extender su análisis a las motivaciones que llevaron al funcionario a ejecutar la actuación. (…).*

***Se evidencia entonces, que si bien el principio de legalidad puede subsumirse en el concepto de moralidad administrativa, son sustancialmente diferentes, en tanto este último concepto atañe a que de por medio se ventilen intereses diametralmente contrarios a la función administrativa. Así, el medio procesal para la protección de este derecho colectivo será la acción popular, en tanto que el del principio de legalidad será la acción de nulidad.***

*En síntesis, los cargos que se imputen en la demanda deben ser fundados en conductas que no solo se alejen de la ley, sino que deben ser acompañados de señalamientos de contenido subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración como lo serían la deshonestidad o la corrupción, cargos que deben ser serios, fundados y soportados en medios probatorios allegados oportunamente al proceso, dado que cualquier imputación sobre inmoralidad administrativa en la que estén ausentes las acusaciones y los elementos probatorios de tal aspecto, no debe ser tramitada a través de esta acción”[[44]](#footnote-44)* (Se destaca).

Así las cosas, en el asunto *sub examine* los cargos imputados a las entidades demandadas se encuentran fundamentados en conductas que según el mismo accionante se alejaron de la ley y, no puede advertirse en la demanda un señalamiento de contenido subjetivo contrario a los fines y principios de la administración (deshonestidad o corrupción, etc.), ni mucho menos se deduce así de los medios probatorios obrantes en el encuadernamiento.

A lo cual, se agrega que el libelo demandatorio no contiene un ataque real de vulneración a la moralidad administrativa, pues los cargos esgrimidos en la demanda se encuentran encaminados controvertir la legalidad de las actuaciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– al momento de llevar a cabo el proceso de actualización catastral de los bienes inmuebles del municipio de Dosquebradas, lo cual impone a la Sala abstenerse de revisar estos cargos, puesto que como juez de la acción popular no le está permitido hacer juicios sólo en relación con la legalidad, cuando el principio de legalidad por sí solo no es susceptible de protección a través de la acción popular[[45]](#footnote-45).

Ante tal panorama y teniendo en cuenta el escaso acervo probatorio atrás relacionado, esta Sala considera que el municipio de Dosquebradas y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no han incurrido en una violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, por cuanto se requiere probar que se actuó, por ejemplo, con el ánimo de favorecer intereses personales o de terceros, con desviación de poder o mediante prácticas corruptas, conductas que no se observan en el presente caso.

A propósito de lo anterior, se precisa que el actor popular tiene la carga de concretar el aspecto en el cual radica la trasgresión a la moralidad administrativa y probarlo de manera fehaciente, situación que no se da en el caso en estudio, pues no se aprecia en la demanda un señalamiento diferente a que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- desobedeció el artículo 5 de la Ley 14 de 1983, ni tampoco en el expediente reposa alguna prueba que arroje certeza de ese actuar inmoral por parte de la Administración.

**6. Condena en costas.**

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, el 14 de junio de 2013.

**SEGUNDO:** Por secretaría, **ENVIÉSE** copia de esta providencia al Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo, al tenor del Artículo 80 de la Ley 472 de 1998[[46]](#footnote-46).

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. Fls. 245-279 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-1)
2. Fls. 3-13 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Fls. 14-15 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-3)
4. En la referida providencia se indicó que: “se considera que la carencia de competencia funcional para conocer del mismo, por cuanto con la entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010, norma procesal de aplicación inmediata, le corresponde a los Tribunales Administrativos conocer en primera instancia de las acciones populares que se promuevan contra entidades del orden nacional, siendo en este caso la acción de la referencia instaurada en contra del municipio de Dosquebradas y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi” (fls.102-104 cuad. 1). [↑](#footnote-ref-4)
5. Fls. 108-109 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-5)
6. Fls. 22-53 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Fls. 142-143 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Fl. 210 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-8)
9. Fls. 221-234, 236-241 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Fl. 211 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fl. 137 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-11)
12. Fl. 129 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Fls. 139-140 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-13)
14. Fl. 242 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-14)
15. Fls. 245-279 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-15)
16. Fls. 259-260 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-16)
17. Fls. 260-262 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-17)
18. Fls. 282-285 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-18)
19. Fl. 290 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-19)
20. Fl. 294 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-20)
21. Fl. 643 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-21)
22. Fls. 325-342 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-22)
23. Fls. 345-354 cuad. ppal. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ley 1395 de 2010, a través de la cual se “adoptan medidas en materia de descongestión judicial”. [↑](#footnote-ref-24)
25. “Carga de la prueba. “La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere se cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella. (…)”. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ley 472 de 1998, artículo 30. En este sentido véase CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias AP 149 y AP 15001-23-31-000-2003 -01345-01. [↑](#footnote-ref-26)
27. Fls. 65-66 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-27)
28. Fls. 161-166 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-28)
29. Fl. 235 cuad. 2. [↑](#footnote-ref-29)
30. Fl. 2 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-30)
31. Fls. 2-4 cuad. 1. [↑](#footnote-ref-31)
32. Consultar aclaración de voto del doctor Enrique Gil Botero a la sentencia de 21 de mayo de 2008, exp. AP. 2005-1423-01, C.P. Ramiro Saavedra Becerra: *“Este tipo de conceptos los utiliza comúnmente el legislador, y también el Constituyente, ante la dificultad que se presenta de tratar con precisión y rigor una materia, bien por imposibilidad conceptual o bien por imposibilidad fáctica de incluir en una palabra más precisa todo el universo de supuestos que pretenden regular. Esto hace que se deba apelar a expresiones omnicomprensivas de un acervo de situaciones que deben caber en el supuesto de la norma creada, correspondiendo a otra autoridad, la que aplica la norma, interpretar el concepto y definir si se debe o no aplicarse a un caso concreto”.* [↑](#footnote-ref-32)
33. Artículo 88 de la C.P./1991: *“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos,* ***la moral administrativa****, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”* (negrillas adicionales). [↑](#footnote-ref-33)
34. Artículo 209 C.P./1991: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad,* ***moralidad****, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (…)”* (se destaca). [↑](#footnote-ref-34)
35. Consejo de Estado, Sección Tercera. Bogotá, sentencia de 4 de noviembre de 2004, Exp. AP-2305, C.P. Ricardo Hoyos Duque. En el mismo sentido, véase sentencia del 6 de octubre de 2005, Exp. AP-2214, C.P.: Dra. Ruth Stella Correa. [↑](#footnote-ref-35)
36. Consejo de Estado, Sección Tercera. Bogotá, sentencia del 31 de octubre de 2002, Exp. AP-518, C.P. Ricardo Hoyos Duque. [↑](#footnote-ref-36)
37. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de febrero de 2006, Exp. AP-1594, C. P. Germán Rodríguez Villamizar. [↑](#footnote-ref-37)
38. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de junio de 2005, Exp. AP-00720, C.P. Ruth Stella Correa. También, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de octubre de 2006, Exp. AP-01645. [↑](#footnote-ref-38)
39. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, Exp. AP-00690, C. P. Enrique Gil Botero y sentencia del 8 de junio de 2011, Exp. AP-540, C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-39)
40. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de agosto de 2007, exp. 0228, C. P. Ramiro Saavedra Becerra. [↑](#footnote-ref-40)
41. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de abril de 2014, exp. AP. 2010-0592, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-41)
42. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de agosto 29 de 2014, exp. AP. 2011-0032, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. [↑](#footnote-ref-42)
43. Sentencia de 4 de noviembre de 2004, Consejo de Estado, Sección Tercera. Rad. AP-2305. [↑](#footnote-ref-43)
44. Consejo de Estado, sección tercera, sentencia de 26 de enero de 2006. Exp. AP. 2003-1105-01. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-44)
45. Consultar sentencia dictada dentro del Exp. AP. 2003-1105-01. [↑](#footnote-ref-45)
46. Registro Público de Acciones Populares y de Grupo. *“La Defensoría del Pueblo organizará un Registro Público centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo que se interpongan en el país. Todo Juez que conozca de estos procesos deberá enviar una copia de la demanda del auto admisorio de la demanda y del fallo definitivo. La información contenida en este registro será de carácter público”.* [↑](#footnote-ref-46)