

# “Predialazo”: acontecimiento en el municipio de Pasto frente al Impuesto Predial Unificado\*

Ana Lucia Paz Casanova<sup>1</sup>✉  
Gisela Riascos Benavides<sup>2</sup>

**Cómo citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:** Paz, A. y Riascos, G. (2015). “Predialazo”: acontecimiento en el municipio de Pasto frente al Impuesto Predial Unificado. *Revista UNIMAR*, 33(1), 21-30.

**Fecha de recepción:** 21 de noviembre de 2014

**Fecha de revisión:** 13 de abril de 2015

**Fecha de aprobación:** 19 de mayo de 2015

## RESUMEN

En el año 2012 se presentó un fenómeno social denominado “Predialazo”, el cual se generó por el incremento del impuesto predial unificado en el municipio de Pasto, realizado por parte de las autoridades administrativas municipales: Alcaldía Municipal de Pasto, Concejo Municipal e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Frente a lo ocurrido, la población pastusa decidió movilizarse en contra del incremento. Lo sucedido generó un déficit en el presupuesto de la ciudadanía, dejando como incógnita si realmente las actuaciones realizadas por las autoridades fueron acordes a lo que se podría considerar una justicia social y equitativa para los pastusos, o simplemente fue el resultado de una decisión que no tuvo en cuenta las consecuencias. Esta investigación se orientó mediante los métodos: deductivo, inductivo y de análisis, fundamentados de una investigación social y jurídica que llevó a una interpretación de la realidad tributaria y fiscal del municipio de Pasto.

**Palabras clave:** Administración, impuesto, justicia, presupuesto, sociedad.

## “Predialazo”: event in Pasto against property tax

## ABSTRACT

The increase in unified property tax in Pasto, Colombia, conducted by the municipal administrative authorities: Pasto Major’s Office, Municipal Council and Agustín Codazzi Geographical Institute generated in 2012 a social phenomenon called “Predialazo”, against which the pastusa population decided to move, generating a budget deficit of citizenship, and leaving as unknown if the actions taken by the authorities were actually consistent with what could be considered a social and equal justice for pastusos, or it simply was the result of a decision that did not consider the consequences. This research was directed by the methods: deductive, inductive and analysis, based on a social and legal investigation that led to an interpretation of the tax and fiscal reality of Pasto.

**Key words:** Administration, tax, justice, budget, society.

\* Artículo Resultado de Investigación. Hace parte de la investigación titulada: *Los Conflictos Jurídicos y Sociales en la Comuna Cinco del Municipio de Pasto, desarrollada desde el año 1 de enero 2012 hasta 1 de septiembre de 2014, en el municipio de Pasto, departamento de Nariño, Colombia.*

<sup>1</sup>✉ Estudiante de Programa de Derecho, Universidad Mariana, San Juan de Pasto, Nariño, Colombia. Correo electrónico: anitapaz6@hotmail.com

<sup>2</sup> Estudiante de Programa de Derecho, Universidad Mariana, San Juan de Pasto, Nariño, Colombia. Correo electrónico: gis\_12@hotmail.com

## “Predialazo”: evolución de eventos no município de pasto contra o imposto predial

### RESUMIO

O aumento do imposto sobre a propriedade unificada, na cidade de Pasto, conduzida pelas autoridades administrativas municipais: Prefeitura Municipal de Pasto, Conselho Municipal e Instituto Geográfico Agustín Codazzi gerou em 2012 um fenômeno social chamado “Predialazo”, contra o qual a população pastusa decidiu mobilizar-se. Os eventos geraram um déficit orçamentário, desconhecendo se as medidas tomadas pelas autoridades foram realmente consistentes com o que poderia ser considerada uma justiça social e igualdade para as pessoas pastusas, ou simplesmente foi o resultado de uma decisão sem ter em conta as consequências. Esta pesquisa foi dirigida pelos métodos: dedutivo, indutivo e análise, com base em uma investigação social e legal que levou a uma interpretação do imposto e realidade fiscal do município de Pasto.

**Palavras-chave:** Administração, imposto, Justiça, Orçamento, Sociedade.

### I. Introducción

En la ciudad de Pasto en los primeros cuatro meses del año 2012, se presentó la movilización popularmente denominada “Predialazo”. Esto no quiere decir que este artículo se reduzca a dicho suceso, por el contrario, también se hace una reflexión jurídica y social sobre el Impuesto Predial Unificado (IPU) de forma más integral, de acuerdo con las controversias jurídicas y sociales que se presentaron.



Figura 1. Imagen de la movilización ciudadana del municipio de Pasto en contra del alza del IPU, año 2012.

En efecto, el IPU puede ser investigado a nivel universitario desde los diferentes ámbitos como: económico, político, fiscal o tributario, social y jurídico. La presente investigación tomó los dos últimos, ya que éstos han sido poco estudiados en las universidades de la región, incluyendo a la Universidad Mariana, en donde es la primera vez que se aborda esta temática y más aún en el ámbito jurídico y social.

Los conflictos jurídicos y sociales que se plasman en la presente investigación hacen referencia a la aplicación de las normas jurídicas nacionales y locales, referidas al IPU, tanto por las autoridades administrativas municipales: Subsecretaria de Ingresos de la Secretaria de Hacienda Municipal de Pasto y Alcaldía de Pasto, como para la aplicación por parte de las autoridades nacionales y territoriales, pertenecientes al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Lo anterior, por cuanto el I.P.U. es el segundo tributo liquidado, administrado, controlado y recaudado por el Municipio, además de ser el producto jurídico, de una parte, del avalúo catastral (formación, actualización y conservación predial), realizado por el IGAC, quien realizad la actualización predial periódicamente cada cinco años, así como la tarifa fijada en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), según la tabla de rangos y categorías de bienes inmuebles, la cual es decretada por el Concejo Municipal mediante “Acuerdo” reformativo del Estatuto Tributario del municipio de Pasto, según criterios nacionales previstos en la Ley del Plan de Desarrollo Nacional y los estudios del Consejo Nacional de Política Económico y Social (CONPES, 2012) sobre el IPU.

Para el caso de Pasto, la última actualización predial fue antes del 2012, realizada por el IGAC en 2011, pero de acuerdo a las leyes vigentes (Ley 14 de 1983, Ley 44 de 1990 y Ley 1450 de 2011) debía realizarse en el 2008, pues cinco años atrás se hizo en 2003. Por tanto, esta actualización estaba desactualizada para ser aplicada en 2012. Ahora bien, para este municipio se estaba aplicando una tabla de tarifas prediales desde 1997, sin revisión jurídica alguna, ya que estaban “congeladas” desde aquella fecha y no había sido incrementada de forma progresiva y muy lentamente durante más de 14 años. Esto ocasionó perjuicios para las arcas financieras del municipio y el mercado financiero inmobiliario de los predios. De esta manera, la desactualización de tarifas aplicada en 2012, se hizo evidente y por eso el Municipio a través del Concejo Municipal las revisó mediante Acuerdo No. 032 del 3 de diciembre de 2012.

De lo expuesto anteriormente, se derivaron los siguientes objetivos: (i) Analizar el proceso de interpretación y ejecución de la Constitución de 1991 y de las leyes tributarias que regulan el impuesto predial unificado, en Colombia y en el municipio de Pasto. (ii) Investigar y analizar los antecedentes normativos de la base catastral en el municipio de Pasto. (iii) Investigar la incidencia social a partir del impacto generado por el incremento del avalúo de los predios urbanos en familias de la comuna cinco del municipio de Pasto. (iv) Generar una reflexión frente a la incidencia jurídica y social ocasionada por la ejecución de las normas tributarias en el municipio de Pasto, específicamente en la comuna cinco.

En el ámbito de cada objetivo se develó las controversias jurídicas del IPU, visibilizadas en 2012, pero que siguen produciendo coletazos o consecuencias negativas de carácter jurídico, algunas de las cuales fueron minimizadas con reformas parciales al Estatuto Tributario y con descuentos presentados a iniciativa de la Secretaria de Hacienda Municipal y la Alcaldía de Pasto y concretada por el Concejo Municipal en el acuerdo mencionado.

Por lo referido anteriormente, se derivó una pregunta fundamental para el desarrollo del presente artículo: ¿Las actuaciones realizadas por las autoridades administrativas fueron acordes a lo que se podría considerar una justicia social y equitativa para los pastusos, o simplemente fue el resultado de

una decisión que no tuvo en cuenta las consecuencias o en el interés general?

## 2. Metodología

El tipo de estudio que se abordó fue de tipo descriptivo, teniendo en cuenta que se basó en el estudio cuantitativo y cualitativo para analizar las variables sociales y jurídicas de una correspondiente población, en este caso, de la comuna cinco del municipio de Pasto.

Para llevar a cabo esta investigación fue necesario implementar varios métodos como: deductivo, inductivo, hermenéutico análisis y síntesis. Por ende, se fundamentó en un tipo de investigación social y jurídica, ya que se analizó los instrumentos jurídicos (leyes, decretos y resoluciones nacionales y locales), su indebida aplicación e interpretación en la realidad tributaria y fiscal del municipio de Pasto (ámbito urbano); así como su posterior análisis, replanteamiento normativo y socio-jurídico, por parte de la Administración Pública Municipal de Pasto, al reformar el Código Tributario del Municipio, particularmente en lo atinente al IPU, sus elementos caracterizadores y nuevas tablas y tarifas para el cobro, presentadas por el Alcalde de Pasto ante el Concejo Municipal, para quitarle fuerza a las movilizaciones de los pobladores (contra el “Predialazo”) y asegurar la convivencia ciudadana.

Las fuentes de información primaria fueron: las familias pertenecientes a la Comuna Cinco y los representantes de la Alcaldía Municipal, Concejo Municipal e IGAC; las fuentes secundarias, se constituyeron por los diversos medios documentales y electrónicos fundamentados en entrevistas, videos, jurisprudencia y libros acerca del IPU, asimismo, los acuerdos expedidos por el Concejo Municipal de Pasto, respecto al tema.

**Muestra.** Se tomó como referencia las familias de la Comuna Cinco del municipio de Pasto, ubicada en el Corredor Sur, compuesta por 35 barrios y los demás que existen y se construyen dentro de los límites respectivos de la presente comuna. Cuenta con una población de 43.910 habitantes y una densidad de 206 hab/h constituyendo una de las comunas más densas del municipio de Pasto (Secretaría de Planeación Municipal, 2013).

Para el tamaño de muestra, es decir para efectos de contabilización de la población, se hizo a través de la siguiente fórmula, la cual permitió determinar el número de encuestas que se aplicó en esta comuna por familia:

Tabla 1. Variantes de fórmula para determinar la población y la muestra de la Comuna Cinco del municipio de Pasto

N: Elemento de la población (8.000 equivalente al número de familias)
P: Probabilidad de éxito
e: Margen de error
z: Margen de confianza
$n = z^2 \times N$
$4e^2 \times N + z^2$

Entonces, para el caso en concreto, la muestra sería así:

$$e = 7 \%$$

$$P = 50 \%$$

$$Q = 50 \%$$

$$n = (1.96)^2 \times 8.000$$

$$4 \times (0.07)^2 \times 8.000 + (1.96)^2$$

$$n = 179.7$$

$$n = 180.$$

Por lo tanto, la muestra es de 180 encuestas aplicadas a la Comuna Cinco.

Por otro lado, como técnicas de investigación, se implementó entrevistas, que fueron realizadas a las autoridades municipales competentes en el recaudo, liquidación y administración del tributo municipal del IPU: Asesor jurídico de la Alcaldía Municipal de Pasto y Secretaria de Hacienda Municipal de Pasto. También, encuestas realizadas a la muestra de familias pertenecientes a la Comuna Cinco del municipio de Pasto, de forma aleatoria, que conforme al resultado de la fórmula aplicada para la muestra sería a 180 familias referentes a la población.

A nivel nacional pero con sede en la ciudad de Pasto, se entrevistó al asesor jurídico del IGAC, para determinar las tablas de incremento del avalúo catastral en 2011 y que fueron aplicadas por el Concejo de Pasto en 2012. Esto por cuanto los informes oficiales presentados por el IGAC en donde aparecen estos datos, en la página web están desactualizados a 2009.

Las preguntas realizadas en las entrevistas a las autoridades mencionadas anteriormente fueron: (i) ¿Qué comportamiento presentó el impuesto predial unificado en el período 2011, 2012 y en lo que lleva de 2013 y qué razones lo explican? (ii) ¿Considera que el proceso de recaudo del IPU, hoy es uno de los más idóneos y que está a la altura de otros existentes en el país? (iii) ¿Considera adecuadas las tarifas que anualmente se aplican en el municipio de Pasto por concepto de impuesto predial unificado, especialmente en 2011, 2012 y 2013? ¿Por qué? (iv) ¿Considera adecuadas, oportunas y conforme al ordenamiento jurídico vigente, las estrategias de solución presentadas por el Alcalde y la Secretaria de Hacienda ante el Concejo Municipal el año 2012, sobre nueva estratificación y tarifas, descuentos por pronto pago y exenciones del impuesto predial unificado, entre otras?

Además de lo anterior, se realizó la obtención de algunas copias de recibos de impuesto predial unificado de 2012, en los barrios integrantes de la Comuna Cinco: María Isabel, La Rosa, El Pilar y Chambú. Estos permitieron analizar el porcentaje de incremento del IPU en 2011 en comparación con 2012, en los estratos 1, 2 y 3.

### 3. Resultados

Como resultados se logró obtener que el IPU es uno de los principales tributos municipales de carácter real<sup>3</sup>, obligatorio<sup>4</sup>, de ámbito territorial<sup>5</sup>, directo<sup>6</sup>, periódico<sup>7</sup> y progresivo<sup>8</sup>, que liquida, administra, controla y recauda el Municipio, a través de la subdirección de ingresos de la Secretaria de Hacienda.

<sup>3</sup> El impuesto es de carácter real. Ya que grava la propiedad o la posesión de las personas titulares de las mismas. A tenor del Artículo 664 del Código Civil Colombiano, "las cosas incorporales son derechos reales o personales". (Avendaño, s.f)

<sup>4</sup> El Impuesto es de carácter imperativo u obligatorio. Los tributos son cargas o deberes constitucionales de todos los habitantes de Colombia y cobrados por los municipios, tal como antes se dijo, al ser creados e impuestos por la Constitución y reglamentados por las autoridades. (Avendaño, s.f).

<sup>5</sup> Es un impuesto de ámbito territorial. El impuesto predial es un impuesto que lo reglamenta, recauda, controla y administra el Municipio como entidad territorial, a tenor de los artículos 287-3º y 317-1º, constitucionales; y el 32 de la Ley 136 de 1994 y 18 de la Ley 1551 de 2012. Es un impuesto del orden municipal (Sentencias C-304-12 y C-183-03). (Avendaño, s.f).

<sup>6</sup> Es un impuesto de carácter directo. "Gravan la renta o el patrimonio de una persona, mientras que los indirectos gravan una actividad económica como por ejemplo el consumo (IVA)". (Avendaño, s.f).

<sup>7</sup> Es un impuesto de carácter periódico. El Impuesto predial periódicamente se causa, cobra, ejecuta y administra cada año fiscal desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre respectivo y así sucesivamente. (Avendaño, s.f).

<sup>8</sup> Es un impuesto de carácter progresivo. Por cuanto "el gravamen a medida que crezca lo que uno tiene (renta y predial)", éste crece o aumenta, "mientras que el proporcional se caracteriza porque el tipo de gravamen es fijo (IVA)". (Avendaño, s.f).

da Municipal en el Municipio de Pasto. El IPU es un impuesto que grava la propiedad y se obtiene tras multiplicar el avalúo catastral realizado por el IGAC, y la tarifa fijada por el Concejo Municipal, mediante Acuerdo Municipal, previo estudio socio económico fijado en las leyes nacionales y en el Plan de Desarrollo Social y Económico de Colombia.

Aclarado lo anterior, entonces se puede decir que los conflictos jurídicos y sociales generados por el IPU en la ciudad de Pasto en el año de 2012 y conocido popularmente como la movilización ciudadana en contra del Impuesto Predial o “Predialazo”, se presentó básicamente por los siguientes sucesos inseparablemente concatenados:

1. La actualización del avalúo predial de los inmuebles urbanos de Pasto, realizada por el IGAC Nariño en 2011, después de ocho (8) y no cinco (5) años como lo ordenan leyes vigentes sobre el IPU, y con base la Resolución No. 070 de 2011 IGAC Nacional, elevó enormemente el valor en los predios urbanos, en porcentajes que no se habrían sentido si se hubiese realizado dentro de los períodos de tiempo conforme a la ley; puesto que la mayoría de los inmuebles, por el paso del tiempo, tuvieron modificaciones, lo que implica el aumento del impuesto predial.
2. Hasta el año fiscal de 2011, la Alcaldía de Pasto venía empleando unas tarifas del IPU, vigentes desde 1996 y 1997, la cual se aplicaba a los predios según el rango de valores de los predios en millones de pesos y según la categoría y destino de los predios. Esas tablas de tarifas obsoletas se venían trasplantando en cada norma municipal (en ocasiones por acuerdos del Concejo u otros decretos compilatorios del Alcalde, por autorización reiterada del Concejo) que reformaba el E.T. de Pasto, con lo cual el IPU, para la fecha, tenía una congelación de tarifas de 14 años en esta ciudad.
3. En el Año fiscal 2012, se unieron obligadamente la actualización predial del IGAC de 2011 y el congelamiento de las tarifas realizada por el Concejo Municipal de Pasto y la Alcaldía de Pasto, la cual tuvo su última aplicación en 2012 (se aplicaba la máxima ta-

rifa en cada categoría de predios ya que los valores estaban desactualizados. La máxima era para predios con valor mayor a 10, 15, 25 y 30 millones), puesto que en diciembre 3 de 2012 se reformó la tarifación. El resultado fue una elevación automática y visiblemente exagerada del valor del IPU, la cual fue sentida por los propietarios de bienes inmuebles urbanos.

Las soluciones a las que acudió la Secretaria de Hacienda Municipal y la Alcaldía de Pasto para disminuir el impacto socioeconómico generado por las alzas en el IPU, se concretaron en las siguientes actividades: (i) Que el Concejo Municipal de Pasto reforme los plazos y montos de descuentos del IPU, para la vigencia de 2012, lo cual se logró mediante el Acuerdo No. 005 de abril 14 de 2012. Los plazos se extendieron para los predios urbanos desde el 14 de abril hasta el 30 de junio de 2012 y los montos eran variables y progresivos, atendiendo al “incremento del avalúo” de los predios en rangos que iban desde 0 % al 30 %, por ejemplo, el porcentaje del descuento era del 25 % del I.P.U por pagar; y así sucesivamente hacia arriba, hasta el rango de “más de 100 %” de incremento, donde el porcentaje de descuento es del “35 %” del IPU Se aplicó una política de descuentos tributarios que disminuyó los ingresos municipales y favoreció a los contribuyentes. (ii) Se reformó integralmente el E.T. de Pasto de 2011, en el capítulo destinado a los Tributos Municipales, especialmente el IPU, en lo referente a los elementos del tributo (base gravable, sujetos pasivos y tarifas); límite al incremento del impuesto a partir de 2013; exenciones tributarias que aumentó el listado; y los “descuentos tributarios”, que adicionó los previstos en la Ley 819 de 2003 (de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal) y la Ley 1448 (Congreso de la República de Colombia, 2011b) (propietarios de inmuebles víctimas de desplazamiento forzado).

Por lo tanto, tras el análisis de estos acontecimientos -2011 y 2012-, frente al alza del IPU en el municipio de Pasto, se concluye que dicho avalúo fue ilegal, por cuanto vulneró la norma constitucional, ya que el IGAC desconoció el principio de publicidad al momento de aplicar el procedimiento, plasmada en la Resolución 070 de 2011, además de evidenciar un descuido por parte de la Alcaldía Municipal, ya que

esta no realizó ninguna actuación concerniente a la debida aplicación del procedimiento a seguir para la actualización catastral del año 2012.

#### 4. Discusión

A partir de la investigación realizada y los acontecimientos del 2012 con el movimiento cívico denominado "Predialazo", se realizan las siguientes anotaciones:

El IGAC debe realizar los avalúos catastrales en el tiempo estipulado por las leyes vigentes del I.P.U, en este caso, cada cinco años, para que dicho avalúo sea acorde a las actualizaciones que se realice al inmueble.

También es necesario realizar conforme a derecho, todo el proceso de actualización catastral, desarrollando así todas las etapas pertinentes y sus respectivas publicaciones, para no violentar el debido proceso y brindar una verdadera garantía en los derechos de los ciudadanos. Lo anterior, porque a raíz del alza del impuesto Predial y el movimiento cívico "Predialazo", en representación de los líderes, al ver vulnerados sus derechos como contribuyentes, instauraron una demanda en cabeza del abogado Luis Carlos España Gómez, solicitando la nulidad de la Resolución No. 52-000-043 "por la cual se ordena la inscripción en el catastro de los predios formado y o actualizados en la zona urbana del municipio de Pasto, departamento de Nariño" (IGAC, 2012), ya que ésta fue la que vulneró el debido proceso, al publicarse extemporáneamente.

La pretensión de dicha demanda radicaba en solicitar la reliquidación del avalúo catastral con base en el avalúo anterior y el 3,0 % con base al Decreto No. 4922 de 2011; además, se solicitó la suspensión de la resolución, por afectar derechos colectivos contemplados en la Ley 472, "por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones" (Congreso de la República de Colombia, 1998).

Sin embargo, dicha demanda no prosperó, porque al poco tiempo de ser interpuesta, fue retiró por motivos ajenos y de índole personal. A pesar de lo anterior, no contentos con el incumplimiento por parte de la administración, se realizó un análisis de lo sucedido en relación con la actualización catastral

del año 2012. Los puntos tomados en cuenta fueron los siguientes:

1. El IGAC no desarrolló de mejor manera el avalúo catastral para las viviendas urbanas del municipio de Pasto, lo cual, se produjo porque el personal delegado no contaba con la experiencia necesaria; además, no laboró de forma correcta porque no se visitaron la totalidad de los predios, como también no se tuvo en cuenta la zonas socioeconómicas y las zonas de riesgo.
2. Cuando el IGAC realizó la actualización catastral, no se acogieron los avalúos pasados y menos el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).
3. El 29 de enero de 2012 fue publicada la Resolución 52-000-043 de 2011, a sabiendas que por acto administrativo propio de la misma entidad, debieron publicarlo hasta 31 de diciembre de 2011.
4. La base catastral actualizada se dio el 2 de febrero de 2012, para entonces, la entrega fue tardía, por lo cual se presentó, de cierta forma, una inexistencia de la base catastral para el año 2012, aplicándose retroactividad.
5. La cartera morosa del municipio de Pasto se vio afectada por la actualización catastral presentada para el año 2012. (España Gómez, comunicación personal, 2014).

Con relación a lo anterior, se instauró una acción popular, ante el Tribunal Administrativo de Nariño (sin fallo judicial), mediante la cual se pretendió la reparación de los perjuicios a los contribuyentes afectados del año 2012, así como también, que se indemnice por parte del IGAC, a estos contribuyentes, por la entrega fuera de tiempo de la base catastral, toda vez que se tornó ineficaz e inoponible frente a terceros.

La cuantía de dicha acción giró alrededor de 27.200.000 de pesos, siendo el resultado del mayor valor, comparando los recaudos de los años 2011, 2012 y 2013 por parte del municipio. Ahora bien, en cuanto a los accionantes de dicha acción, actualmente hacen parte del proceso un número determinado de personas, sin embargo, en base al Ar-

título 55 de la Ley 472 de 1998, puede ser parte del proceso cualquier persona que se considere afectada, por lo cual esta acción no está limitada a quienes la están interponiendo.

A propósito, ante la interposición de la acción popular instaurada por la Fundación Jurídica Popular de Colombia, el Tribunal Administrativo de Nariño, en su totalidad se declaró impedido por tener interés particular y directo frente a la decisión del asunto en concreto, ya que la mayoría de los miembros de dicha corporación, son propietarios de viviendas urbanas y además son contribuyentes del IPU, de manera que se encuentran inmersos en una causal de inhabilidad, estipulada en la Ley 1564, “por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Por su parte, el Honorable Consejo de Estado, fue el competente para resolver dicho impedimento, en cuya decisión se manifestó la aceptación del impedimento, por lo cual se ordenó asignar conjueces, quienes también se declararon impedidos, manifestando la misma causal del Tribunal Administrativo de Nariño.

Teniendo en cuenta lo anterior, hasta el momento no se ha admitido la acción popular mencionada, por lo cual el apoderado solicita que dicho proceso se tramite por el Tribunal Administrativo del Cauca, por ser éste ajeno al asunto y así no incurrir en ninguna causal de impedimento.

Es por eso que, a pesar de haber retirado la demanda de nulidad y de aún no tener respuesta sobre la acción popular, se considera que es evidente la vulneración al procedimiento, por cuanto el Honorable Consejo de Estado ha dicho:

Si el acto administrativo que se encuentra viciado en su publicidad no le produce efectos al destinatario, es conclusión obligada que si lo en él previsto de todas maneras se ejecuta o se lleva a efecto, tal situación no puede tenerse como la consecuencia de un acto administrativo sino como el resultado de una operación administrativa que será ilegal por consistir en la ejecución de un acto que aún no puede producir sus efectos por haberse omitido la notificación o por haber sido ésta indebidamente realizada. Siendo la existencia y la validez del acto cuestiones diferentes a su ejecución, es también lógico concluir que la ilegalidad de ésta no determina la invalidez de aquel y por ende

lo que procede en ese caso es cuestionar el acto de ejecución pues es éste quien ostenta el vicio de ilegalidad y con fundamento en ello solicitar la reparación del daño que con él se hubiere causado. (Consejo de Estado, 2012).

En torno a lo anterior, se podría pensar que existen dos vías jurídicas para salvaguardar los derechos de los contribuyentes, por un lado, se encuentra el control de nulidad por inconstitucionalidad, y por otro, la acción popular.

En primer lugar, el Artículo 135 de la Ley 1437, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (Congreso de la República, 2011a) comunica que:

Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales”<sup>9</sup>

Entonces, se podría determinar que este medio de control es procedente frente al caso, ya que existió una vulneración directa hacia los principios y fines del estado planteado en la Constitución, que entre ellos están:

ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

<sup>9</sup>Subrayado fuera de texto original.

ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Sin embargo, este medio de control solamente serviría para declarar la nulidad del acto administrativo, en este caso, la Resolución 52.000.043 de 2011 expedida por el IGAC, por lo cual este medio de control prosperaría si se hubiera interpuesto antes de aplicar dicha resolución en el avalúo de los predios.

Es por ello que en segundo lugar, es procedente la acción popular, tal y como se presentó ante el Tribunal Administrativo de Nariño, ya que existe una afectación general a la población y lo que en la actualidad se pretende es la reparación y pago de los perjuicios, por los daños ocasionados a los contri-

buyentes del año 2012; de manera que, mal se haría en solicitar la nulidad de dicha resolución, porque en sí, este acto administrativo ya fue desarrollado, surtiendo efectos negativos hacia la población del municipio de Pasto.

Al respecto, las acciones populares tienen como fin la protección de los derechos colectivos plasmados en la Constitución Política, lo cual se puede entender como el interés general encabezado en un grupo de individuos, siendo éste un mecanismo más efectivo, por tener un trámite preferente de conformidad con lo señalado en el Artículo 6 de Ley 472 de 1998, además de que su función es principal y autónoma.

Asimismo, esta acción consta de una naturaleza preventiva, y por medio de éste, es posible restituir las cosas a su estado anterior, así como también indemnizar a los sujetos afectados.

En cuanto a la procedencia, el Honorable Consejo de Estado ha dicho que ésta “procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar este tipo de derechos” (Consejo de Estado, 2003), lo cual se aplica directamente frente al caso en concreto, por cuanto se omitió la publicación de la resolución y se la publicó extemporáneamente.

El derecho colectivo que se vio afectado en el asunto que se investiga, es el de la moralidad administrativa, referenciada por el Congreso de la República de Colombia (1998) como “el derecho que tiene la comunidad, a que el patrimonio público sea manejado por los funcionarios, de conformidad con los principios y criterios señalados por la constitución y las leyes”; es decir, éste debe cumplirse por parte de los funcionarios públicos, los cuales deben dirigir su actividad a la prevalencia de interés general y los fines del estado.

Como un concepto subsidiario, esta acción también se la podría interponer observando los principios que se plantean en la Ley 1437 de 2011 en su Artículo 3, ya que en él se estipula que las actuaciones administrativas se deben realizar conforme al principio de igualdad, buena fe, participación, publicidad, debido proceso, imparcialidad, moralidad, responsabilidad, economía, eficacia y celeridad. Y en el presente caso el principio más vulnerado fue el de publicidad, tal y como lo plantea el numeral 9, del artículo ya mencionado:

(...) 9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

En conclusión, se pudo determinar que la acción popular instaurada por el abogado Luis Carlos España, frente a la Resolución No. 52.000.043 de 2011, es procedente por cuanto se vulneró un derecho colectivo y principios emanados por la Constitución, en especial el principio de publicidad.

Es por lo anterior que se deriva también la recomendación de generar una cultura de pronto pago, a partir de capacitaciones a los contribuyentes, en los cuales se exponga de manera clara y concisa los lineamientos mediante los que se realiza la actualización catastral y el cobro del IPU, todo ello para evitar inconvenientes jurídicos y sociales. Y en caso de afectar a la sociedad, se debería proponer soluciones eficaces para los contribuyentes, con el objeto de mitigar la cartera morosa del municipio de Pasto.

Además, es importante, realizar un estudio más minucioso respecto del personal designado para efectuar las actividades catastrales, con el fin, de evitar errores futuros que puedan afectar a la población del municipio de Pasto. E instaurar acciones judiciales, en el evento de presentarse una inconformidad frente a los actos administrativos expedidos por las autoridades competentes en cuanto al IPU.

Recordando el interrogante planteado al inicio del artículo, se podría decir que las autoridades administrativas cometieron un error bastante grave y perjudicial para la población, ya que no hay que olvidar que todos los procedimientos deben ser realizados en los términos previstos por la ley, es decir, conforme a derecho en cuanto a lo sustancial y procesal, y por ende, al no realizarse el debido procedimiento se incurre en un grave error, por ir en contravía al ordenamiento jurídico vigente, específicamente al Debido Proceso Constitucional.

De igual manera, para responder a nuestra incógnita, es preciso definir lo que se entiende por justicia social, pues bien, ésta comprende las decisiones que pueda tenerse conforme a las normas y principios aceptados por la sociedad en general, o de un colectivo social que no los perjudique ni amenace el entorno social.

Todo esto se da a partir de la debida aplicación de las normas vigentes y sobre todo de las correctas decisiones que puedan emanar de las personas que contemplan el poder, ya que es de ahí de donde se desprenden las consecuencias sociales, porque de una buena decisión y administración, siempre existirán resultados correctos; sin embargo, si se acude a una mala administración o a un mal manejo del poder, lo que dará como resultado no será más que injusticias e irregularidades en el diario vivir, que socialmente se refleja por medio de movilizaciones ciudadanas como la ocurrida en el año 2012.

## 5. Conclusiones

Se puede concluir que las actuaciones realizadas por las autoridades administrativas municipales fueron desacordes a lo que se considera justicia social, ya que con la omisión de actuaciones generaron perjuicios muy graves para la sociedad, tanto económicos, sociales y jurídicos, dado que dicho suceso a pesar de haberse generado en el 2012, en la actualidad permanece las repercusiones del mismo.

Si se hubiese actualizado el avalúo en el tiempo debido, la población pastusa no hubiera sentido abruptamente el incremento en el impuesto, es por ello que se denota una falta de formalidad respecto al tema.

También, se refleja ante lo sucedido falta de interés jurídico, ya que no se debió aplicar ese avalúo, por cuanto estaba viciado, sin embargo, las autoridades judiciales no han respondido por los hechos hasta la actualidad, solamente la administración municipal, se limitó a solucionar dicho inconveniente con descuentos por pronto pago, que en realidad no soluciona nada, porque la mayoría de personas no cuentan con sumas de dinero tan altas para poder realizar el pago oportunamente.

A pesar de que la investigación solo abarcó la Comuna Cinco de la ciudad de Pasto, no significa que este suceso solo haya afectado a esta comuna, ya

que fue un hecho trascendente y de corte social impactante, evidenciándose que hubo una gran participación en la movilización ciudadana, que acudieron a este llamado social en busca de beneficios y oportunidades para realizar el pago de IPU, sin que éste pueda verse afectado en el futuro, generando el incremento mayor al ya acaecido.

A consecuencia de lo anterior, se puede decir que no existió una prevalencia del interés general, solo se pensó en un concepto de “poder y justicia” guiado a aplicar la normatividad, pero sin existir una base sólida que garantice a la ciudadanía una seguridad e interés en cuanto al pago de sus impuestos, específicamente, el pago del impuesto predial que es un tributo de carácter municipal y un deber o carga tributaria constitucional, que compete a los ciudadanos como propietarios de un bien inmueble, el cual tiene mucha relevancia, ya que con este se costea los fines del Estado, generando un bien común y en pro a la sociedad.

Al ser, los ciudadanos los generadores de bien común a partir del pago de los impuestos, se convierten en legitimadores para poder instaurar las acciones judiciales necesarias cuando se considere que va en contra vía del interés general o de las normas constitucionales, como lo ocurrido y mencionado a lo largo del artículo.

De ahí, la intencionalidad de la investigación y más aún del artículo, ya que se pretendió generar una reflexión ante la ciudadanía, de manera que se tome conciencia de la verdadera situación y de lo que sucedió en Pasto, y precisamente, evitar que se repita por falta de conocimiento del procedimiento legal a seguir, ya que los ciudadanos son quienes deben ejercer un control en caso de no cumplirse el interés general o social, porque el dinero que recauda el Municipio es del pueblo y para el pueblo.

## Referencias

- Avendaño, G. (s.f.). *La importancia del avalúo catastral como base gravable del impuesto predial. Especialización en Gestión Pública*. Bogotá: Ed. ESAP.
- Colombia. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 472 del 5 de agosto de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial*, (43.357), 5 de agosto de 1998. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2011a). Ley 1437 del 18 de enero de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario Oficial*, (47.956), 18 de enero de 2011. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2011b). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>
- \_\_\_\_\_. (2012). Ley 1564 de 12 de julio de 2012, Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial*, (48.489), 12 de julio de 2012. Bogotá.
- Consejo de Estado. (2003). Sección Tercera, “Sentencia de 11 de diciembre C. P. German Villamizar Rodríguez, Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2012). Sección Tercera, “Sentencia de 8 de agosto de 2012, M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económico y Social (CONPES). (2012). Documento CONPES 3738. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. DANE e IGAC. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2013. Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). “Resolución Numero 52-000-043. “Por la cual se ordena la inscripción en el catastro de los predios formado y o actualizados en la zona urbana del municipio de Pasto, departamento de Nariño”. *Diario Oficial*, (48.327), 29 de enero de 2012, Pasto.
- Secretaría de Planeación Municipal. (2013). Plan de Ordenamiento Territorial. Recuperado de <http://www.pot.pasto.gov.co/index.php/talleres/fase-pronostica/category/25-comuna-5?download=116:taller-participativo-comuna-5-fase-ii-mar-2013>