

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil nueve (2009).

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

REF: Expediente núm.2000 02601.

Recurso de apelación contra la sentencia de 29 de noviembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Actora: INVERSIONES LA BASTILLA S.A.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 29 de noviembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que denegó las pretensiones de la demanda.

I-. ANTECEDENTES

I.1-. INVERSIONES LA BASTILLA S.A.., por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, tendiente a que mediante sentencia, se declare la nulidad de las Resoluciones núms. 1794 de 11 de junio de 1999, 10231 de 11 de enero de 2000 y SH 18-067 de 25 de enero de 2000 mediante las cuales se denegó la reducción del avalúo catastral solicitado por la actora, en relación con el inmueble situado en la calle la Sur núm. 43 A 83, de Medellín, proferidas, respectivamente, por la Subsecretaría de Catastro, División de Catastro y Secretaría de Hacienda de Medellín, para la vigencia fiscal de 1999.

I.2.- En apoyo de sus pretensiones señala, en síntesis, los siguientes hechos:

-Que la sociedad Inversiones La Bastilla S.A. es propietaria de un inmueble situado en la calle la Sur núm. 43 A 83 de El Poblado, Municipio de Medellín,

distinguido con la matrícula inmobiliaria núm. 05-0138635.

-Que la Secretaría de Hacienda de Medellín le envió una comunicación, a través de la cual y, por razones de actualización y formación catastral, le informa que el impuesto predial se incrementaría para el año fiscal de 1999 en un 50% en relación con el valor comercial del referido inmueble.

-Menciona que el Municipio de Medellín consideró que el 50% del avalúo comercial para el inmueble de propiedad de la actora equivalía a la suma de \$1.175.948.000, lo cual significaría que el avalúo total y definitivo ascendía a un valor de dos mil de \$2.351.896.000.

-Informa que ante el excesivo avalúo comercial fijado por el Municipio, solicitó a la sociedad Betancur Palacio y Cía., la práctica de un avalúo comercial al inmueble y se dictaminó su precio en la suma de \$1.500.000.000, aproximadamente, con apoyo en la depreciación del 31% por

la que habían atravesado los predios en el área municipal de Medellín.

-Agrega que en ejercicio del derecho de petición, la actora solicitó a la Oficina de Catastro Municipal, la revisión del avalúo catastral fijado al inmueble de su propiedad y el municipio de Medellín modificó parcialmente el avalúo catastral inicial con base en el informe GE 10803 de 29 de noviembre de 1999, mediante la Resolución núm. 1794 de 11 de junio de 1999, de acuerdo con la cual se fijó un nuevo avalúo catastral en \$946.800.000, equivalente al 50% de su valor comercial, es decir, que el valor total ascendía a \$1.893.600.000.

Contra el acto administrativo anterior se interpusieron los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos negativamente por medio de las Resoluciones núms. 10231 de 11 de enero de 2000 de la División de Catastro de la Secretaría de Hacienda y SH 18-067 de 25 de enero de 2000 de la citada Secretaría.

-Que el municipio de Medellín ignoró el avalúo practicado por la sociedad Betancur Palacio y Cía., por lo que la actora solicitó que se decretara un experticio técnico para determinar el verdadero avalúo del inmueble, lo cual no fue tomado en cuenta por la entidad municipal.

-Indica que la actora solicitó a la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, el avalúo comercial del lote y la edificación ubicada en la calle la Sur núm. 43 A 83 sector El Poblado de Medellín. El comité de avalúos de dicha lonja dictaminó el valor comercial del inmueble en \$1.160.400.000.

I.3.- El actor adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación:

Afirma que la Administración vulneró el artículo 3° de la Ley 14 de 1983, puesto que el Municipio de Medellín no acogió ni estimó el avalúo practicado por una firma de reconocida solvencia moral y técnica y tal norma impone la obligación a las autoridades catastrales de

identificar correctamente las condiciones físicas y económicas de los inmuebles.

-Indica que se vulneró el artículo 27 del Decreto 2150 de 1995, porque la Ley asigna a las personas naturales o jurídicas que estén inscritas y autorizadas por la lonja de propiedad raíz inmueble, la facultad de realizar o practicar avalúos de inmuebles cuando éstos deban efectuarse por entidades públicas o cuando sea necesario dicho avalúo en actuaciones administrativas. El dictamen practicado por la firma Betancur Palacio y Cía., debió valorarse y tenerse en cuenta para determinar el avalúo comercial del inmueble.

-Así mismo se violó el artículo 30, numeral 3 del Acuerdo 70 de 1995, ya que por el informe de la firma Betancur Palacio y Cía., debió procederse a la revisión del avalúo por parte de la Oficina de Catastro, toda vez que se estaba demostrando que el practicado por ésta no se ajustaba a las características y condiciones del predio.

II-. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Antioquia denegó las pretensiones de la demanda, en síntesis, por lo siguiente:

Indica que los actos administrativos impugnados se fundamentan en la inspección practicada al inmueble y consignada en el informe GE 3776 de 30 de abril de 1999, el cual no tiene las características de un acto administrativo, porque éste debe contener *"una declaración que exteriorice una decisión de la Administración que cree, modifique o extinga una situación jurídica en relación con el administrado. No es éste el caso, porque el informe citado, corresponde ... a un dictamen del cual se concluye el valor asignado al predio, por lo tanto, la Sala se inhibe para resolver sobre la legalidad del citado informe"* (folio 92 del cuaderno 2).

Con respecto al estudio elaborado por la Señora María Isabela Sierra Rodríguez aportado a la demanda, arguye

que la prueba pericial se regula por lo señalado en los artículos 236 a 238 del Código de Procedimiento Civil, cuya práctica no se solicitó en este proceso.

Advierte que a la demandante no se le vulneró el derecho a revisar el avalúo catastral de su inmueble, ya que la Resolución núm. 1794 de 1999 proferida por Subsecretario de Catastro Municipal establece la revisión del avalúo catastral de \$1.175.948.000, reduciéndolo \$946.800.000. *"Adicionalmente, su decisión no está sometida al avalúo que determine la firma particular designada por la demandante"* (folio 92 del segundo cuaderno).

Concluye que los actos administrativos se encuentran amparados por la presunción de legalidad, toda vez que no se desvirtuó el acto administrativo que revisó el avalúo catastral del predio de la actora en la suma de \$946.800.000.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La actora finca su inconformidad, en esencia, así:

-Manifiesta que aunque la Ley 223 de 1995 dispone que el avalúo catastral no podía ser inferior al 40% del avalúo comercial, el Municipio de Medellín entendió que la limitación porcentual se refería solamente al mínimo, mas no al máximo y, por tal motivo, mantuvo el 50%.

Sostiene que el Tribunal incurrió en un error al apreciar que el Municipio de Medellín había rebajado el avalúo catastral de \$1.175.948.000 a \$946.800.000 cuando lo cierto es que se redujo mediante la Resolución 1794 de 1999, a solicitud de parte, el avalúo comercial que se fijó en \$1.893.600.000, cuyo 50% generaba un avalúo catastral, base para la liquidación del impuesto predial, de \$946.800.000.

Reitera que como el avalúo catastral era exagerado, con fundamento en el artículo 27 del Decreto 2150 de 1995, contrató los servicios de la firma Betancur Palacio & Cía. Ltda., especializada en avalúo de bienes raíces y afiliada a la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín. Por consiguiente, estima que no es de recibo lo afirmado por

el Tribunal de que "*...pretendemos supeditar la decisión de la Administración Municipal 'al avalúo que determine la firma particular designada por el demandante'*" (folio 95 del cuaderno 2).

Resalta que con tal avalúo se pretendía establecer el real y verdadero valor comercial del inmueble, el cual fue fijado en \$1.500.000.000, siguiendo los lineamientos de la Resolución núm. 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, así como también demostrar que el avalúo de la Oficina de Catastro no se ajustaba a las condiciones, características, localización y demás detalles técnicos.

Aduce que por el hecho de existir criterios diferentes respecto de un mismo avalúo, la actora solicitó en su escrito de apelación la práctica de uno nuevo por parte de la Lonja de Propiedad Raíz, petición que fue denegada por el Municipio de Medellín. Que en vista de la negativa, la actora solicitó, motu proprio, a la citada Lonja, la fijación de su avalúo comercial, cuyo informe

le asignó al inmueble un valor comercial de \$1.160.400.000.

"(...) Pero es más: no solamente se denegó la inspección ocular pedida en la vía jurisdiccional; también lo fue en la gubernativa por parte de la Administración Municipal. Igualmente se privó a la sociedad del derecho de contradicción de los testimonios invocados como prueba por la apoderada del Municipio, señores Humberto Alvarez R., y Gloria Patricia Orrego, por cuanto que la solicitante no concurrió a la diligencia, como consta en el Acta que, en su momento, fue suscrita por la parte demandante, sin ninguna incidencia aparente para las resultas del proceso" (folio 96, ibídem).

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En la oportunidad procesal correspondiente la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La controversia se centra en definir la legalidad de las Resoluciones acusadas, mediante las cuales se denegó la reducción del avalúo catastral solicitado por la actora, en relación con el inmueble situado en la calle la Sur núm. 43 A 83, de Medellín, proferidas, respectivamente, por la Subsecretaría de Catastro, División de Catastro y Secretaría de Hacienda de Medellín, para la vigencia fiscal de 1999.

En orden a dilucidarla, se tiene en cuenta lo siguiente:

La actora aportó y solicitó las siguientes pruebas con la demanda ante el Tribunal:

-Avalúo practicado por la señora MARÍA ISABELA SIERRA RODRÍGUEZ, adscrita a la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia.

-La práctica de una diligencia de inspección ocular para que se ratifique, establezca, demuestre y compruebe, el valor comercial del inmueble en discusión.

-Que a través de la Secretaría, se ordene a la Oficina de Catastro de Medellín el envío del expediente (folio 49 del cuaderno 2).

La demandada en la contestación de la demanda solicitó las siguientes pruebas:

-Que se llame a declarar a los señores HUMBERTO ÁLVAREZ RODAS Y GLORIA PATRICIA ORREGO QUINTERO, para que en calidad de peritos evaluadores adscritos a la División de Catastro, rindan testimonio sobre los factores tenidos en cuenta en la diligencia de inspección ocular en los cuales se fundamenta el avalúo (folio 61 del cuaderno 2).

El Tribunal decretó las siguientes pruebas:

"DOCUMENTAL:

TÉNGANSE, en su valor legal los documentos aportados con la demanda y su contestación" (folio 63 del segundo cuaderno).

Además, exhortó a la entidad demandada, con el fin de que remitiera copia auténtica de los antecedentes administrativos correspondientes a los actos acusados, la cual sólo envió copias de las Resoluciones 1794 de 1999, 10231 de 2000 y SH-18-067 de 2000 (folios 65 a 75 del cuaderno 2).

Igualmente, señaló fecha y hora para tomar declaración a las personas mencionadas a folio 61 de dicho cuaderno.

Respecto a los testimonios, es preciso acotar que los testigos ni la apoderada de la parte demandada, quien solicitó la prueba, asistieron a la audiencia pública del 13 de marzo de 2003, tal como consta en acta de la misma fecha que obra a folio 76 del cuaderno 2.

La Resolución 1794 de 11 de junio de 1999, expedida por la Subsecretaría de Catastro de Medellín, aportada por la

Entidad demandada, expresa que con el fin de atender la solicitud de revisión efectuada por la actora, se ordenó la práctica de una diligencia de inspección ocular al inmueble "...consignada en el informe GE 3776 de abril 30 de 1999, experticio que permitió conocer lo siguiente:

(...) Que de acuerdo con los resultados obtenidos en la diligencia de inspección y los postulados anteriores, debemos proceder a revisar el avalúo Catastral" (folio 68 cuaderno 2).

En su artículo 1º resolvió: "Revisar el avalúo Catastral de \$1.175.948.000 asignado para la vigencia fiscal de 1999 al inmueble ubicado en la Calle 1 A sur núm. 43 A-83" (folio 68, ibídem).

En su artículo 2º dispuso: "Fijar a partir del primer trimestre de 1999 un avalúo Catastral de \$946.800.000 (...)" (folio 68, ibídem).

En la Resolución 10231 de 11 de enero de 2000, expedida por la División de Catastro, que resuelve el recurso de

reposición interpuesto por la actora, se exponen entre otros argumentos, los siguientes:

Que realizado un nuevo estudio sobre el inmueble, por peritos especializados adscritos a la citada División, el cual quedó consignado en el Informe GE 10803 de 29 de noviembre de 1999, se determinó que el valor comercial del inmueble es de \$1.800.000.000.

Que el avalúo catastral de un predio podría incrementarse hasta llegar al 100% de su valor comercial, pero en la mayoría de los predios el nuevo avalúo no supera el porcentaje del 50% de su valor comercial. Además, que en la Ley 223 de 1995, retomada a nivel municipal por el Decreto 1492 de 1995, se estableció que el valor catastral de los inmuebles urbanos no podría ser inferior al 40% de su valor comercial, es decir, limita su porcentaje mínimo en el valor catastral, pero no en el máximo, por lo que resolvió no reponer el acto administrativo que revisó el avalúo catastral.

En este punto, es preciso indicar que el Municipio de Medellín, para el año fiscal de 1999, estableció que el valor catastral de todos los inmuebles gravados en dicha ciudad, es el 50% del valor comercial de los mismos, tal como lo reconoce la demandada. De lo cual se deduce que, si bien el porcentaje máximo puede ser el 100%, el Municipio optó por determinar el 50%, es decir, aplicó el citado porcentaje, conforme a la norma, en forma igualitaria y sin discriminación alguna, para todos los inmuebles urbanos de la referida ciudad.

Por otra parte, la Resolución SH18-067 de 25 de enero de 2000, sólo indica que efectuó un nuevo avalúo catastral, concluyendo que el valor consignado en la Resolución recurrida es correcto, por consiguiente, decide confirmar tal acto administrativo.

Dentro de las pruebas aportadas por la demandante se encuentra el avalúo catastral del inmueble sub judice que consta a folios 2 a 24, presentado mediante informe de 10 de mayo de 2000 por la señora MARÍA ISABELA SIERRA RODRÍGUEZ, Coordinadora Técnica, adscrita a la Lonja de

Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, donde se da cuenta detallada de los factores que se tuvieron presentes en el análisis para llegar a la conclusión de que el valor comercial del inmueble es el siguiente:

"LOTE:		
1.920 M.2.	A \$520.000/M2	\$998'400.000
EDIFICACIONES		
CASA PRINCIPAL:		
648,00 M.2	A \$250.000/M2	<u>\$162'000.000</u>
TOTAL AVALUO		\$1.160'400.000"

(folio 15 del segundo cuaderno).

Es de anotar que según la actora el avalúo comercial del inmueble practicado por la firma Betancur & Cía. Ltda., fue fijado en la suma de \$1.500.000.000. (de este documento no obra prueba en el proceso).

Por otra parte, el a quo afirma que "Se aportó a la demanda el estudio elaborado por la señora María Isabela Sierra Rodríguez, estudio que no fue reconocido por su signataria. Debe recordarse que la prueba pericial se regula por el procedimiento señalado en los artículos 236

a 238 del Código de Procedimiento Civil, cuya práctica no se solicitó en este proceso" (folio 92 del cuaderno 2).

A juicio de la Sala, el Tribunal se equivocó con tal argumento, pues el numeral 2 del artículo 277 del Código de Procedimiento Civil, es claro al establecer que: *"Los documentos privados de contenido declarativo, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación"*.

En efecto, el documento aportado por la actora a la demanda, fue elaborado por un tercero, el cual debió haber sido apreciado, dado que la demandada no solicitó su ratificación.

Sobre este particular, la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 18 de marzo de 2000, la cual acoge la Sala, expuso en síntesis lo siguiente:

"En el régimen legal de la prueba documental, la eficacia probatoria de un documento privado está indisolublemente ligada, de una parte, a su origen o a su etiología, esto

es, según provenga de una de las partes o de un tercero, y de la otra, si es de contenido dispositivo, representativo, o meramente declarativo. (...).

...cuando se trate de documentos declarativos, su eficacia probatoria estará condicionada al carácter auténtico del mismo, únicamente cuando provenga de una de las partes...pero si dichos documentos emanan de un tercero, podrá el juez estimarlos sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación, según lo dispone, *expressis verbis*, el numeral 2º del artículo 10 de la Ley 446 de 1998, trasunto -en lo pertinente- del numeral 2º del artículo 22 del Decreto 2651 de 1991. En este sentido la Corte recientemente ha señalado...**que si son simplemente declarativos, podrá el juez concederle valor, siempre que la parte contra quien se oponen no solicite, oportunamente, su ratificación** (num. 2º art. 10 L. 446/98, derogatorio del num. 2º del art. 277 ib.)"¹.

No obstante lo anterior, le asiste razón al a quo en cuanto consideró que no se le vulneró a la actora el derecho de revisar el avalúo catastral del inmueble, por cuanto la Resolución 1794 de 1999 redujo el valor del avalúo comercial y por ende el catastral a \$946.800.000. Más aún, en la Resolución que resolvió el recurso de reposición estableció un valor comercial del inmueble de \$1.800.000.000, quedando el avalúo catastral en

¹ Sentencia de 18 de marzo de 2002. Exp. 6649 M.P.: CARLOS IGNACIO JARAMILLO JARAMILLO.

\$900.000.000, suma que fue confirmada en la Resolución que resolvió el recurso de apelación.

De lo anterior se deduce que los avalúos a que se refiere la actora realizados por la firma Betancur Palacio y Cía. Ltda. y la señora María Isabela Sierra Rodríguez, respectivamente, adscritas a la Lonja de Propiedad Raíz, presentan una diferencia ostensible y no se aproximan en lo más mínimo a los valores de los avalúos efectuados por la Administración, pues el realizado por la primera de las citadas firmas arrojó un resultado de \$1.500.000.000 como valor comercial, mientras que el segundo, presentado por la actora junto con la demanda, contiene un valor comercial del inmueble de \$1.160.400.000.

Además, para la Sala no es claro que la actora se base en el avaluó efectuado por la firma Betancur Palacio y Cía. Ltda. y presente como prueba el realizado por la señora María Isabela Sierra Rodríguez, siendo que existen grandes diferencias entre uno y otro, veamos:

Avalúo efectuado por Betancur Palacio y Cía. Ltda.,
adscrita a la Lonja de Propiedad Raíz:

VALOR COMERCIAL

VALOR CATASTRAL

\$1.500.000.000

\$750.000.000

Avalúo efectuado por la señora María Isabela Sierra
Rodríguez, también adscrita a la mencionada Lonja:

VALOR COMERCIAL

VALOR CATASTRAL

\$1.160.400.000

\$580.200.000

Desde esta perspectiva, la Sala considera que tales
avalúos no ofrecen la credibilidad suficiente para
estimarlos y valorarlos. Por el contrario, en los actos
administrativos impugnados se observa que los valores son
más aproximados y, por ende, se ajustan más a la
realidad.

De manera, que para la Sala resulta claro, que a pesar de
que el a quo no tuvo en cuenta la apreciación de la

prueba aportada por la actora en su demanda, ello no es óbice para confirmar su decisión en virtud de las razones expuestas.

De igual forma, la falta de apreciación, por parte de la demandada, del avalúo efectuado por la firma Betancur Palacio y Cía. Ltda. (prueba que, como ya se dijo, no fue aportada por la parte actora), no puede servir de soporte a la ilegalidad de los actos administrativos impugnados, máxime si, se repite, existe una gran diferencia en los valores respecto a los avalúos efectuados por la Administración y los determinados en cada uno de los que pretende beneficiarse la actora, lo que le resta credibilidad a tales pruebas.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

administrando justicia en nombre de la República y por
autoridad de la Ley,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue
leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del
día 16 de julio de 2009.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO