



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá D.C., marzo quince (15) de dos mil dieciocho (2018)

**EXPEDIENTE: 05001-23-31-000-2007-02481-01**

**ACTOR: LUIS OCTAVIO ARISTIZABAL GÓMEZ**

**DEMANDADO: MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante, contra el fallo del 31 de mayo de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión – Subsección de Asuntos Contractuales, Tributarios y Aduaneros, a través del cual declaró la nulidad de los actos demandados en el trámite de la referencia.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La petición de anulación**

El señor Luis Octavio Aristizabal Gómez, por conducto de apoderada, instauró acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Medellín, Antioquia, con el fin de que se declarara la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales la municipalidad en mención resolvió una solicitud de revisión catastral de unos predios.

En concreto, formuló las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA: Declarar la nulidad del Acto Administrativo proferido por la Subsecretaria de Despacho de Catastro del Municipio de Medellín de fecha 25 de octubre de 2006 resolución No 3565 de 2006 PROVIDENCIA QUE RESOLVIÓ MODIFICAR PARCIALMENTE la Resolución de la Formación Catastral No 0005 de 2004, en lo pertinente al área total de lote de matrícula (sic) 672401 y al avalúo*



*catastral a partir del 01 de enero de 2005 de forma directa para las matrículas 173436 y 672401, asignado al inmueble y en su lugar fijar DATOS ACTUALES Y DATOS NUEVOS para el inmueble con Matrícula (sic) 173436 con Avalúo directo 2005 en la casilla de DATOS ACTUALES de \$80.768.000 DATOS NUEVOS \$43.264.000, Avalúo directo 2005 \$84.402.000 DATOS NUEVOS \$45.211.000, ya para el inmueble con Matrícula (sic) No 672401 de la Vereda La Oculta DATOS ACTUALES Avalúo directo 2005 \$34.729.000 DATOS ACTUALES \$13.453.000, Avalúo directo 2006 DATOS ACTUALES \$36.292.000 DATOS NUEVOS \$14.058.000.*

*SEGUNDA: Declarar la nulidad del Acto Administrativo proferido por la Subsecretaria (sic) de Despacho – Catastro (E) del Municipio de Medellín de fecha 25 de octubre de 2006 Resolución No 3579 de 2006 PROVIDENCIA QUE RESOLVIÓ MODIFICAR PARCIALMENTE la Resolución de Actualización No 0004 de 2005 en lo relacionado al área construida, área común, áreas privadas, destilación económica (sic) y avalúos catastrales asignado a los predios con matrículas No 558734 – 53446 y en su lugar fijar a partir (sic) del 10 de enero de 2006, con avalúos (sic) directos: Matrícula (sic) 558734: Carrera 54 No 48-32 Avalúo (sic) Directo \$4.570.474.000 DATOS ACTUALES, DATOS NUEVOS \$3.680.000.000. Matrícula 53446, carrera 55 No 46-40 Avalúo (sic) Directo DATOS ACTUALES \$19.366.837.000, DATOS NUEVOS \$4.546.260.000.*

*TERCERA: Declarar la nulidad del Acto Administrativo, proferido por el Subsecretario de Despacho Catastro del Municipio de Medellín de fecha 14 de noviembre de 2006 Resolución No 480 de 2006 PROVIDENCIA QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN No 3565 DE 2006 (sic), por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución de Actualización de la Formación Catastral No 0005 de 2004, en lo pertinente al área total de lote de la matrícula No 672401 y el avalúo (sic) catastral a partir (sic) del 1° de enero de 2006 de forma directa para las matrículas 173436 y 672401, asignado a los inmuebles.*

*CUARTA: Declarar la nulidad del Acto Administrativo proferido por el Subsecretario de Despacho Catastro del Municipio de Medellín, el día 14 de noviembre de 2006, Resolución No 479 de 2006 PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN contra la Resolución No 3579 de 2006, por medio de la cual*



se modifica parcialmente la Resolución de Actualización de la Formación Catastral No 0004 de 2005 en lo relacionado con el área constituida, área común, áreas privadas, destinación económica y avalúos catastrales asignado a los predios con matrículas (sic) No 558734 y 53446.

QUINTA: declarar la nulidad del Acto Administrativo proferido por el señor Secretario de Hacienda del Municipio de Medellín, el día 26 de febrero de 2007 PROVIDENCIA QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN RESOLUCIÓN No SH 18-133 DE 2007, CONFIRMA RESOLUCIÓN No 3579 DEL 25 DE OCTUBRE DE 2006, por medio de la cual resolvió modificar parcialmente la Resolución de Actualización No 0004 de 2005 en lo relacionado con el área construida, área común, áreas privadas, destinación económica y avalúos catastrales asignado a los predios con matrículas Nos 558734 y 53446, y en su lugar fijar a partir de 1° de enero de 2006 con avalúos (sic) directos: matrícula (sic) 558734: carrera 54 No 48-32 Avaluo (sic) directo DATOS ACTUALES \$4.570.474.000 DATOS NUEVOS \$3.680.000.000, Matrícula (sic) 53446: Carrera 55 No 46-40, Avaluo (sic) directo \$19.366.837.000, DATOS NUEVOS \$4.546.260.000.

SEXTA: Declarar la nulidad del Acto Administrativo proferido por el Señor Secretario de Hacienda del Municipio de Medellín, el día 27 de febrero de 2007 Resolución No SH 18-134 DE 2007, PROVIDENCIA QUE RESUELVE EL REURSO DE APELACIÓN Y CONFIRMA en todas sus partes la Resolución No. 480 del 14 de noviembre de 2006, que no repuso la Resolución No 480 del 14 de noviembre de 2006, por medio de la cual se resolvió modificar parcialmente la Resolución de Actualización de la Formación Catastral No 0005 de 2004, en lo pertinente al área total del lote de la matrícula No 672401 y el avalúo catastral a partir (sic) del 1° de enero de 2005 y en consecuencia modificar el avalúo catastral para la vigencia del 2006 de la forma directa para las matrículas Nos 173436 y 672401, asignado al inmueble y en su lugar fijar los siguientes datos: Matrícula (sic) 173436 VEREDA LA OCULTA Avaluo (sic) directo 2005 datos actuales \$80.768.000 DATOS NUEVOS \$43.264.000, Avaluo (sic) directo 2006 DATOS ACTUALES \$84.402.000 DATOS NUEVOS \$45.211.000. Matrícula 672401 VEREDA LA OCULTA, Avaluo (sic) directo 2005 DATOS ACTUALES \$34.729.000 DATOS NUEVOS \$13.453.000, Avaluo (sic) directo 2006 DATOS ACTUALES \$36.292.000 DATOS NUEVOS \$14.058.000.

SÉPTIMA: Condenar al pago de Agencias en derecho a la



*entidad demandada.*"<sup>1</sup>

La petición de anulación tuvo como fundamento los siguientes:

## **2. Hechos**

La Sala los organiza y sintetiza así:

Indicó que es propietario de los predios identificados con las matrículas 173436, 672401 (ubicados en la Vereda La Oculta de San Antonio del Prado); 558734 (ubicado en la carrera 54 # 48-32 - centro Comercial Cúcuta – Pichincha) y 53446 (ubicado en la carrera 55 # 46-40 – Centro Comercial Tenerife – Cúcuta), todos en jurisdicción del municipio de Medellín, Antioquia.

Respecto de los predios 173436 y 672401 de la vereda La Oculta, sostuvo que como resultado de la renovación de los catastros ordenada mediante la Resolución 0005 de 2004, se determinó un avalúo de \$80'768.000 y \$34'729.000, para la vigencia 2005; y de \$84'402.000 y \$36'292.000 para la vigencia 2006, respectivamente.

Expuso que solicitó la revisión del reavalúo en mención, por considerar que el mismo no se ajustaba a las características y condiciones de los bienes.

Mencionó que, con el fin de atender tal solicitud, la Subsecretaría de Catastro del Municipio de Medellín ordenó la práctica de una diligencia de inspección ocular a los inmuebles.

Indicó que las resultas de la diligencia en cuestión se consignaron en los informes GA-874 del 4 de julio y GE-2132 del 24 de octubre de 2006, de acuerdo con los cuales era necesario modificar el área total del lote con matrícula 672401, para adecuarlo a las condiciones físicas actuales.

Adujo que, por lo anterior, mediante la Resolución 3565 de 2006, la subsecretaria de Despacho de Catastro (E), dispuso modificar parcialmente la Resolución de Actualización de la Formación Catastral 0005 de 2004, en lo pertinente al área total del predio

---

<sup>1</sup> Folios 3 a 17.



672401, y el avalúo catastral de este y del predio con matrícula 173436.

Expuso que, en consecuencia, para la matrícula 173436 se asignó como avalúo los siguientes valores: \$43'264.000 (2005) y \$45'211.000 (2006); y para el predio 672401 los siguientes: \$13'453.000 (2005) y \$14'058.000 (2006).

Sostuvo que interpuso recurso de reposición contra el acto anterior, y en subsidio el de apelación, al estar en desacuerdo con el nuevo avalúo, por cuanto el predio 173436 se afectó con un derrumbe que lo desestabilizó y, por ello, lo desvalorizó.

Agregó que a través de las Resolución 480 de 2006 fue resuelto el recurso de reposición, en el sentido de confirmar el proveído recurrido.

Adujo que según los informes GE 2134 del 24 de octubre, y GA 874 del 4 de julio de 2006, el predio 173436 conserva su información física y jurídica, que las construcciones allí existentes se encuentran fisuradas, pero son habitables, y que no tiene cultivos.

Explicó que, según el informe GE 2132 del 24 de octubre de 2006, el avalúo directo del predio 173436 disminuyó de \$84'402.000 a \$45'211.000, para la vigencia 2006; en tanto que, de acuerdo con el informe GA 874 del 4 de julio de 2006, el avalúo directo del predio 672401 disminuyó de \$36'292.000 a \$14'058.000 para la misma vigencia.

Indicó que el recurso de apelación, que interpuso de manera subsidiaria, fue resuelto a través de la Resolución SH 18-134 de 2007, por medio de la cual el secretario de Hacienda de Medellín confirmó el acto recurrido.

En lo concerniente a los predios 558734 (Centro Comercial Cúcuta – Pichincha) y 53446 (Centro Comercial Tenerife – Cúcuta), señaló que como resultado de la renovación de los catastros ordenada mediante la Resolución de Actualización Catastral 0004 de 2005, con vigencia a partir del 1° de enero de 2006, dichos predios fueron avaluados en las sumas de \$4.570'474.000 y \$19.366'837.000,



respectivamente.

Sostuvo que solicitó la revisión del avalúo de los predios en mención, por considerar que el mismo no se ajustó a sus características.

Mencionó que la administración, con el fin de atender su solicitud, ordenó la práctica de una inspección ocular a los predios, cuyas resultas fueron consignadas en los informes GT-8235 y GE-3014 del 16 y 25 de octubre de 2016, respectivamente, de acuerdo con los cuales se debía modificar el área construida, así como las áreas comunes, privadas, destinación económica y los avalúos, para ajustarlos a las condiciones físicas actuales.

Indicó que mediante la Resolución 3579 de 2006, la administración resolvió modificar la Resolución de Actualización 0004 de 2005, en los componentes citados, por lo que el avalúo catastral de los bienes se fijó en \$3.680'000.000 para el predio 558734, y \$4.546'260.000 para el predio 53446.

Sostuvo que interpuso recurso de reposición, y en subsidio apelación, contra el acto en mención, por considerar demasiado alto el avalúo debido a la antigüedad de los locales (casi dos décadas), cuyos cánones de arrendamiento son bajos, y sin derecho a prima comercial, por lo que resulta imposible el cubrimiento de los servicios públicos, nómina de empleados, vigilancia, honorarios de contadores y abogados, impuestos etc.

Adujo que ante la mora en el pago de los cánones respectivos por parte de los arrendatarios de dichos locales, tuvo que iniciar varios procesos judiciales

Explicó que mediante la Resolución 479 del 2006 fue resuelto el recurso de reposición en el sentido de confirmar el acto recurrido, sin tener en cuenta el fundamento del recurso en torno al valor de los avalúos, salvo la mención acerca de que los mismos disminuyeron.

Sostuvo que mediante la Resolución SH 18-133 de 2007 fue resuelto el recurso de apelación confirmado el acto materia de



alzada, con lo que se agotó la vía gubernativa.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

El demandante afirmó que la expedición de los actos acusados desconoció los artículos 29 de la Constitución Política; 66 de la Ley 388 de 1997; 59 de la Ley 788 de 2002; 634, 817, 818, 823 y 824 del Estatuto Tributario; 50 y 64 del Decreto 01 de 1984; 180 y 181 del Acuerdo 57 de 2003; 158, 159, 163, 164, 178, 183 y 185 del Decreto Municipal 011 de 2004; parágrafo 2° del artículo 79 de la Ley 223 de 1995; y la Resolución 002 de 2005.

Al respecto, explicó que los actos demandados fueron expedidos con desconocimiento de las disposiciones bajo cita, por cuanto tuvieron sustento en decisiones que carecen de efectos jurídicos y, por tal razón, no constituyen imposición de tributo ni de cobro coactivo.

Advirtió que la administración no realizó un estudio serio, razonable, o adecuado, sino que el mismo fue desproporcionado, e infringió el artículo 29 de la Constitución Política por no observar el debido proceso.

Explicó que la metodología que se aplicó para fijar el avalúo catastral, no observó los parámetros del parágrafo 2° del artículo 79 de la Ley 223 de 1995, que establece que el avalúo catastral de los bienes inmuebles urbanos no puede ser inferior al 40% de su valor comercial, como tampoco atendió lo previsto en la Resolución 0002 de 2005<sup>2</sup>.

Anotó que la subsecretaria de Catastro de Medellín ordenó reajustar el avalúo catastral a los predios urbanos y rurales no formados o actualizados, con vigencia fiscal 2005 o anteriores, en un 4.5%, a partir del 1° de enero de 2006.

Sostuvo que el avalúo para el inmueble con matrícula 53446 (ubicado en la carrera 55 # 46-40 – Centro Comercial Tenerife – Cúcuta), fue del 650%, mientras que para el predio con matrícula

---

<sup>2</sup> Acerca de este acto administrativo, en la demanda no se indicó cuál fue la autoridad que lo profirió, ni la materia, y no se aportó su texto.



558734 (ubicado en la carrera 54 # 48-32 - Centro Comercial Cúcuta – Pichincha), fue del 400%. Agregó que lo mismo ocurrió con el avalúo de los predios de la vereda La Oculta, que también fue desproporcionado.

Advirtió que los actos demandados no motivaron de manera seria, adecuada o suficiente acerca del porcentaje que se aplicó para fijar un avalúo catastral tan elevado, lo que le creó una situación perjudicial.

Mencionó que el alto avalúo catastral en el municipio, fue un hecho notorio a nivel nacional.

Indicó que los arriendos de los locales de los centros comerciales Tenerife – Cúcuta y Cúcuta – Pichincha, son los más bajos del sector “El Hueco” de Medellín, además que son los inmuebles más antiguos, por lo que el impuesto predial que debe pagar no es proporcional al que corresponde a un inmueble moderno de esta clase, que recibe primas comerciales altas.

Afirmó que según la tesis del Consejo de Estado<sup>3</sup>, la administración no puede actuar caprichosamente, sino que debe hacerlo tomando en consideración las circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso determinen la decisión.

Agregó que las razones expuestas llevan a concluir que los actos demandados deben ser anulados por vicios de forma, esto es, por expedición irregular, ya que la autoridad catastral no expuso las razones por las que fijó un avalúo catastral de la magnitud antes expuesta.

Advirtió que en la Resolución 479 de 2006, la subsecretaria de Despacho de Catastro de Medellín, al resolver la reposición presentada respecto de las matrículas 558734 y 53446 (centros comerciales), cometió un error de forma por cuanto, para sustentar su decisión, se refirió a los estudios GA-874 del 4 de julio y GE-2132 del 24 de octubre de 2006, pese a que estos fueron el soporte para otros avalúos (los predios de la vereda La Oculta).

---

<sup>3</sup> No mencionó alguna providencia sobre el particular.





#### 4. Contestación de la demanda

El apoderado del municipio de Medellín contestó la demanda en los siguientes términos<sup>4</sup>:

Aclaró que la administración acató las orientaciones y normatividad expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en materia de actualización catastral, concretamente la Resolución 2555 de 1988.

Agregó que la actualización de la formación catastral se fundamentó en el estudio técnico de valores, en los términos del acto en mención y el artículo 57 del Acuerdo 70 de 1997.

Indicó que se tuvo en cuenta las condiciones locales del mercado inmobiliario, puesto que los valores aportados por el demandante corresponden a zonas y sectores de la ciudad con diferencias desde el punto de vista geográfico y socioeconómico.

Anotó que el estudio técnico de que se trata se elaboró por un grupo de investigadores adscrito a la División de Catastro, conformado por profesionales idóneos en la materia, quienes emplearon la metodología establecida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Se refirió al contenido de los actos atacados, de los que destacó los informes de inspección ocular para clarificar el estado de los predios, en aspectos como el área del lote, área construida, características físicas de la propiedad (armazón, muros, cubierta, pisos, baños, conservación), investigación de inmuebles del mismo tipo en el sector, ubicación, vías de acceso, entre otros aspectos.

Precisó que los avalúos se realizaron con base en la Ley 223 de 1995, cuyo parágrafo 2° del artículo 79, establece que *“El avalúo catastral de los bienes inmuebles no podrá ser inferior al 40% de su valor comercial”*, lo cual indica que el avalúo catastral podrá ser igual o inferior, pero nunca superior al valor comercial.

---

<sup>4</sup> Folios 102 a 121 del cuaderno principal de primera instancia.



Sostuvo que los artículos 129 y 134 de la Resolución 2555 de 1988, dictada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, exigen que el propietario del predio aporte las pruebas pertinentes para controvertir el avalúo catastral.

Señaló que la actualización de que se trata se basó en el estudio técnico de los valores, que consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral mediante la revisión de los elementos físicos, jurídico y fiscal del catastro, y la eliminación, en el elemento económico, de las disparidades originadas en cambios físicos, variaciones del uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Al referirse a las normas violadas y al concepto de violación expuesto en la demanda, indicó que se respetó el debido proceso del demandante, por cuanto tuvo la oportunidad de controvertir las decisiones adoptadas por la administración, tanto así que agotó la vía gubernativa.

Expuso no se desconoció el parágrafo 2° del artículo 79 de la Ley 223 de 1995, que estableció que el avalúo catastral no puede ser inferior al 40% del valor comercial del inmueble, pues dicha norma limitó el porcentaje mínimo, pero no el máximo

Explicó que la Resolución 002 de 2005 fue el acto que fijó la actualización del avalúo catastral de los predios en conflicto.

Advirtió que el demandante no especificó el concepto de violación de las demás normas que en su criterio fueron desatendidas por la administración.

Mencionó que si bien en la Resolución 479 de 2006 se incurrió en un error de forma, al exponer consideraciones de otro acto, tal circunstancia fue enmendada en sede de apelación mediante la Resolución SH18-133 de 2007.

Afirmó que el demandante, en su actuación ante la administración, no aportó las pruebas tendientes a soportar su inconformidad con el avalúo catastral de sus predios, pese a que el artículo 134 de la



Resolución 2555 de 1998 permite la presentación de documentos tales como planos, certificaciones de autoridades administrativas, certificados de entidades financieras, declaraciones extra juicio, contratos de construcción, aerofotografías, escrituras que comprueben titularidad del dominio o posesión, hechos y existencia de mejoras o desmejoras de construcción, acciones y derechos materializados extrajudicialmente.

## 5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 31 de mayo de 2012, accedió las pretensiones de la demanda en los siguientes términos<sup>5</sup>:

*“1. SE DECLARA la nulidad de las Resoluciones N° 3565 del 25 de octubre de 2006; N° 3579 del 25 de octubre de 2006, N° 480 del 14 de noviembre de 2006 y N° 479 del 14 de noviembre de 2006, N° SH 18-133 del 26 de febrero de 2007 y N° SH18-134 del 27 de febrero de 2007, mediante las cuales se determinó y confirmó el avalúo catastral de los inmuebles propiedad del demandante, identificados con matrículas inmobiliarias N° 173436, 672401, 558734 y 534446 ubicados en la jurisdicción del Municipio de Medellín.*

*2. Con las advertencias hechas en la parte motiva, a título de restablecimiento del derecho se ordena al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, reiniciar el procedimiento administrativo de revisión del avalúo catastral de dicho inmueble.*

*3. Se niega la solicitud de sucesión procesal, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*4. Sin costas.”*

Las consideraciones del *a quo* para proceder en el sentido indicado se sintetizan a continuación.

Se refirió al contenido de las normas que regulan lo concerniente a la actualización de los catastros y el avalúo catastral, entre ellas los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 8 de la Ley 14 de 1983; 1 y 2 de la Ley 44 de 1990; 11 y 13 del Decreto 3496 de 1983; y 30 y 129 de la Resolución 2555 de 1988.

---

<sup>5</sup> Folios 245 a 259 del cuaderno principal de primera instancia.



En tal sentido, explicó que corresponde al ente territorial actualizar la formación catastral de manera periódica, con el fin de renovar datos, revisar los elementos físicos y jurídicos del catastro y eliminar del elemento económico las disparidades por cambios físicos, y variaciones de uso o de productividad.

Agregó que el propietario de un predio puede solicitar la revisión del avalúo catastral, cuando demuestre que su valor no se ajusta a sus características y condiciones.

Luego de referirse al trámite de revisión de los avalúos ante la administración, advirtió que el demandante no tuvo la oportunidad de conocer las pruebas y demás elementos que sirvieron de base a la administración para fijar el avalúo, menos aún tuvo la posibilidad de controvertir tales medios de prueba.

Aclaró que tal circunstancia se predica de los informes que se realizaron con ocasión de las inspecciones oculares a los predios materia del asunto, esto es, los informes GE 2132 del 24 de octubre de 2006, GA 874 del 4 de julio de 2006 y GT 8235 del 16 de octubre de 2006, que fueron practicados sin conocimiento y audiencia del demandante, y que fueron el soporte fundamental de los actos demandados.

Adujo que en la Resolución 479 de 2006, que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 3579 de la misma anualidad, donde se discutía el avalúo de los inmuebles 558734 (ubicado en la carrera 54 # 48-32 - centro Comercial Cúcuta – Pichincha) y 53446 (ubicado en la carrera 55 # 46-40 – Centro Comercial Tenerife – Cúcuta), la administración incurrió en un error grave al sustentar dicho acto en la inspección ocular realizada a uno de los predios de la vereda La Oculta.

Añadió que las irregularidades en mención desconocieron la filosofía de los artículos 29 de la Constitución Política y 3 y 28 del Decreto 01 de 1984, que buscan que en los procedimientos de revisión no se sorprenda al contribuyente, y éste sepa con claridad cuáles son las pruebas que conducen a la administración a confirmar un avalúo catastral, más aun cuando en el trámite de que



se trata no se observa que se haya dado la oportunidad al demandante para controvertir las pruebas y participar en el proceso.

Explicó que el Tribunal Administrativo de Antioquia se pronunció sobre la necesidad de respetar el derecho de audiencia y de defensa previa en los procesos administrativos<sup>6</sup>.

Transcribió los artículos 133, 134 y 135 de la Resolución 2555 de 1988, emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que contiene el capítulo relativo a las competencias, pruebas y recursos del proceso de revisión del avalúo catastral.

Posteriormente se refirió a un pronunciamiento del Consejo de Estado<sup>7</sup>, sobre las garantías procesales del contribuyente, en el proceso de formación catastral.

Trajo a colación una sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia<sup>8</sup>, que en un caso con identidad al presente, consideró que se vulneró el debido proceso del contribuyente, por cuanto se practicaron unos informes sin conocimiento o audiencia de los interesados.

Así mismo, transcribió parte del texto de la sentencia C-640 de 2002, en la que la Corte Constitucional se pronunció acerca de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 del Decreto 01 de 1984, frente a lo que concluyó que el proceso de revisión de los avalúos de que se trata la entidad no tuvo en cuenta las garantías del debido proceso, por cuanto no hay prueba de que el demandante tuvo la oportunidad de participar y controvertir las pruebas en las que se fundó la decisión del avalúo catastral.

Concluyó que la administración lesionó el derecho al debido proceso del actor, por desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa.

Consideró que lo procedente para restablecer el derecho del

---

<sup>6</sup> Citó la sentencia proferida en el radicado 20023531. Demandante Lapciuc Hermanos y Cia. S en C.

<sup>7</sup> Citó la sentencia del 29 de agosto de 2002, proferida en el proceso con radicación 25000-23-27-000-1999-00817-01, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

<sup>8</sup> Sentencia del 3 de junio de 2009. Expediente 05001-23-31-000-2000-02559-00.



demandante, es ordenar a la administración reiniciar el proceso de avalúo catastral.

## 6. Apelación

La parte demandada interpuso recurso de apelación contra el proveído de primera instancia, el cual sustentó de la siguiente manera<sup>9</sup>:

Explicó que de conformidad con el artículo 81 del Decreto 01 de 1984, en los asuntos departamentales y municipales se aplican las disposiciones de la parte primera del decreto en mención, salvo cuando en las ordenanzas o acuerdos se establezcan reglas especiales.

Posteriormente transcribió varias normas del Acuerdo 710 de 2000 (Estatuto Tributario del Municipio de Medellín).

Advirtió que según lo expuesto por el Consejo de Estado, el procedimiento catastral establecido en la Resolución 2555 de 1988, dictada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, es un procedimiento especial.

Indicó que la resolución bajo cita consagra las actuaciones administrativas de formación catastral, cuyo objeto es obtener información de los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de los predios mediante el avalúo de la formación catastral.

Expresó que el procedimiento de que se trata, por ser especial, no está sujeto a las previsiones del Decreto 01 de 1984, cuyo artículo 1° consagra que los tramites regulados por leyes especiales se rigen por estas, y en lo no previsto en ellas se aplican las regulaciones de dicho decreto que sean compatibles.

Anotó que la exigencia de la prueba en materia de revisión del avalúo catastral, esta reglamentada en los artículos 129 y 134 de la Resolución 2555 de 1988, de acuerdo con los cuales la petición de revisión debe apoyarse en pruebas que demuestren que el valor del

---

<sup>9</sup> Folios 264 a 273 del cuaderno principal de primera instancia.



avalúo no se ajusta a las características y condiciones del predio.

Precisó que los avalúos se realizaron con base en la Ley 223 de 1995, cuyo parágrafo 2° del artículo 79, establece que *“El avalúo catastral de los bienes inmuebles no podrá ser inferior al 40% de su valor comercial”; lo cual indica que el avalúo catastral podrá ser igual o inferior, pero nunca superior al valor comercial.*”

Explicó que la diligencia de inspección ocular es un experticio de carácter técnico, a cargo de peritos especializados en la materia, quienes siguen los lineamientos trazados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y constituye el soporte técnico de todas las decisiones que adopta la División de Catastro.

Advirtió que no se desconoció el derecho al debido proceso del demandante, quien durante el trámite en cuestión tuvo la oportunidad de contradecir y exponer los argumentos pertinentes frente a las decisiones administrativas, a través de los medios de impugnación previstos en la ley, medios que fueron atendidos por la administración.

Precisó que la administración municipal, con fundamento en la revisión que el actor solicitó, modificó parcialmente los actos de actualización en lo concerniente a las áreas construidas, área común, áreas privadas, destinación económica y avalúos catastrales de los predios.

Aclaró que si bien en la Resolución 479 de 2006, se incurrió en un error de forma en las consideraciones, tal circunstancia fue corregida en la instancia de apelación mediante la Resolución SH18-133 de 2007.

## **7. Actuación procesal en esta instancia**

Por auto del 21 de junio de 2013 se admitió el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia<sup>10</sup>.

A través de proveído del 3 de agosto de 2015 se dispuso correr

---

<sup>10</sup> Folio 17.



traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera concepto<sup>11</sup>.

Mediante oficio del 15 de enero de 2018, el consejero de la Sección Primera de esta Corporación, a cuyo cargo estaba el presente asunto, remitió el expediente de la referencia a esta Sección para proferir fallo, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo 357 del 5 de diciembre de 2017<sup>12</sup>.

## **8. Alegatos de conclusión**

Las partes no alegaron de conclusión.

## **9. Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público guardó silencio.

# **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

## **1. Competencia**

Esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, del recurso de apelación interpuesto por el demandante, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del Decreto 01 de 1984, y lo previsto en el numeral 1° del Acuerdo 357 del 5 de diciembre de 2017.

## **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a confirmar, revocar o modificar el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión – Subsección de Asuntos Contractuales, Tributarios y Aduaneros, a través del cual declaró la nulidad de los actos demandados en el trámite de la referencia.

Para el efecto, se deberá analizar si el proceso de revisión del avalúo catastral, por ser especial, está o no sujeto a las ritualidades

---

<sup>11</sup> Folio 20.

<sup>12</sup> "ACUERDO ENTRE LAS SECCIONES PRIMERA Y QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO".





del Decreto 01 de 1984.

**3. Análisis de los argumentos de la apelación**

**3.1. Competencia del *ad quem***

En los términos del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.”*

En el presente caso, el demandante es apelante único, razón por la que la Sala se ocupará únicamente de los reparos concretos de la alzada.

**3.2. Solución al caso concreto**

El recurso de apelación que ocupa a la Sala se orienta a controvertir la posición del *a quo*, en cuanto consideró que se desconoció el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, en concordancia con las previsiones del Decreto 01 de 1984, que garantizan la vinculación de los interesados en la actuación administrativa.

La parte apelante sostuvo, en síntesis, que el proceso de revisión del avalúo catastral es especial y, por ello, no está sujeto a las ritualidades que contempla el Decreto 01 de 1984.

Establecido el escenario descrito, la Sala anticipa que revocará la sentencia de primera instancia, toda vez que la misma, además de resultar incongruente frente a los extremos de la *litis*, partió del equívoco concepto según el cual se desconoció el debido proceso del demandante, por cuanto las inspecciones oculares practicadas en el trámite de que se trata, se llevaron a cabo sin su conocimiento y audiencia, pese a que la norma especial no contempla tal aspecto.



La conclusión anterior tiene sustento en los siguientes razonamientos.

Lo primero que debe advertir la Sala es que el actor, si bien planteó en su demanda una violación al debido proceso, dicha lesión tuvo fundamento en las presuntas irregularidades en la aplicación de la metodología para la determinación del avalúo catastral, sin mención alguna acerca de que tal lesión provino de no haber participado en la práctica de las inspecciones oculares decretadas con ocasión de la revisión del avalúo de sus predios.

En efecto, tal desatención, según se expuso en el libelo, de manera por lo demás imprecisa, se fundó en los yerros que presentó la metodología que aplicó la administración para determinar el valor del avalúo catastral, esto es, la censura se orientó a controvertir los fundamentos del fondo de las decisiones del ente demandado, sin contemplar reparo alguno frente a las etapas del proceso de revisión del avalúo de los predios.

De este modo, la Sala advierte que la sentencia apelada no está en consonancia con lo que se adujo en la demanda, por lo que se apartó del mandato del artículo 305 del Código de Procedimiento Civil<sup>13</sup>.

Con todo, conviene precisar que, en gracia de discusión, el sustento de la tesis del proveído de primer grado resulta erróneo, comoquiera la normatividad en materia de formación catastral, por ser especial, prevalece sobre el trámite general previsto en el Decreto 01 de 1984, que es la preceptiva en la que se fundó la decisión del *a quo*.

---

<sup>13</sup> ARTÍCULO 305. Congruencias. **La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda** y en las demás oportunidades que este código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

**No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta.**

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado, se le reconocerá solamente lo último.

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, **siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión**, y cuando éste no proceda, antes de que entre el expediente al despacho para sentencia, o que la ley permita considerarlo de oficio.



Frente al punto, resulta necesario indicar que la actuación administrativa que culminó con los actos demandados, tuvo lugar por la revisión del avalúo catastral que el demandante solicitó ante la administración municipal.

Con ocasión de dicha solicitud, la administración dispuso la práctica de una inspección ocular a los predios del demandante, cuyas resultas se consignaron en los informes GE 2132 del 24 de octubre de 2006, GA 874 del 4 de julio de 2006, GT 8235 del 16 de octubre de 2006 y GE 3014 del 25 de octubre de 2006.

La posibilidad de solicitar la revisión de los avalúos catastrales está prevista en el artículo 129 y siguientes de la Resolución 2555 de 1988, dictada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, vigente para la época en la que se solicitó la revisión de que se trata<sup>14</sup>, en concordancia con los artículos 30 y siguientes del Decreto 3496 de 1983 y el artículo 9° de la Ley 14 de 1983.

Esta Corporación, de antaño, expuso que el proceso de formación catastral previsto en las normas antes citadas, que desde luego incluye la revisión del avalúo, constituye una regulación especial<sup>15</sup>:

*“En orden a la impugnación de los avalúos catastrales, el artículo 9° de la Ley 14 de 1983 concedió a los interesados el derecho a solicitar la revisión del avalúo catastral que no se ajuste a las características del predio, y estableció los recursos de reposición y apelación contra la decisión correspondiente.*

*La Corte Constitucional, en sentencia T-377/97 <sup>16</sup> precisó el alcance de la función catastral y el proceso especial administrativo de formación catastral en los siguientes términos:*

*(...) Luego de un amplio desarrollo normativo la regulación vigente se encuentra, principalmente, contenida en la **Ley 14 de 1983**, con la cual se pretendió fortalecer los fiscos de las entidades territoriales estableciendo algunas reformas a la*

<sup>14</sup> La Resolución 2555 de 1988 del IGAC fue derogada por la Resolución 70 de 4 de febrero de 2011, expedida por la misma entidad.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 24 de julio de 2008. Radicación: 25000-23-27-000-2002-02030-01. Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>16</sup> Cita de cita: Expedientes acumulados T-124.976 y T-125.619. Actora: Constructora La Loma Dos Ltda. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.



*actividad catastral y su Decreto Reglamentario No. 3496 de 1983 y la Resolución No. 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional. [...] (negrilla fuera de texto)*

*De lo anterior se desprende que **la función catastral**, dada su finalidad y actividades que la caracterizan, **constituye un procedimiento especial administrativo** consagrado en la normatividad mencionada, el cual se encuentra previsto en el inciso 2o. del artículo 1o. del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) **y no está sujeto a los procedimientos administrativos ordinarios que regula dicho ordenamiento administrativo sino en lo no contemplado y siempre y cuando resulte compatible. [...]***

*La formación, conservación y actualización de la formación catastral **revisten una naturaleza administrativa especial que se concreta en una regulación legal propia para los distintos aspectos que requiere su desarrollo**, como ocurre con la determinación de las garantías procesales específicas destinadas a proteger los derechos de los afectados. [...]*

(...)

*En reiterados pronunciamientos<sup>17</sup>, la Corporación ha sostenido que **la función catastral constituye un procedimiento administrativo especial previsto en normas especiales, como lo son la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.**" (Destacado por la Sala)*

La tesis sobre la especialidad de la regulación en materia de formación catastral, fue reiterada por la Sección Cuarta de esta Corporación<sup>18</sup>:

*"Ahora bien, frente a la supuesta falta de notificación de la Resolución 0005 de 2004 porque no se hizo la anotación en la ficha catastral del inmueble, de acuerdo con el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, **la Sala precisa que conforme con el artículo 138 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, norma especial***

<sup>17</sup> Cita de cita: Ver sentencias: Expedientes: 5884, actora: EDMUNDO MISHAAN & S. EN C. C.P. Dr. Manuel Urueta Ayola. 1999-0817 (12486), actora: INTAPEL S.A. C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa. 2003-1397, actora: FIDUCIARIA CENTRAL S.A. C.P. Dr. Hector Romero Díaz.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 6 de agosto de 2014. Radicación: 05001-23-31-000-2006-03159-01(19726). Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.



**frente al Código Contencioso Administrativo<sup>19</sup>, las autoridades catastrales deben informar por medios usuales de comunicación, la fecha de inscripción catastral, o sea la fecha del acto de actualización, al igual que la vigencia fiscal de los avalúos obtenidos por formación o por actualización de la formación.” (Destacado por la Sala)**

Como bien se observa, el proceso de formación catastral, y en concreto el que se refiere a la revisión del avalúo, resulta ser una regulación especial prevalente frente a las ritualidades generales previstas en el Decreto 01 de 1984.

De este modo, antes de concluir que la administración municipal demandada desconoció el debido proceso del actor, el *a quo* debió descender al análisis del caso desde la perspectiva de los preceptos de la Resolución 2555 de 1988, el Decreto 3496 de 1983 y la Ley 14 de 1983, normativa que en manera alguna contempla que el propietario que solicita la revisión del avalúo de su predio, deba estar presente o pueda intervenir en las inspecciones oculares que se practican con ocasión de la referida revisión.

El Tribunal de primera instancia basó su postura en providencias de esa Corporación que, si bien pueden resultar válidas al momento de resolver los asuntos de su competencia en un marco de igualdad, no son pronunciamientos en virtud de los cuales se pueda desatender la tesis del órgano de cierre de esta Jurisdicción, que como bien se pudo destacar, confirió prevalencia de los ritos especiales en materia de formación catastral.

No pasa inadvertido para la Sala que el Tribunal de primera instancia invocó el texto de una sentencia de la Sección Cuarta de esta Corporación, que se refirió a las garantías procesales del contribuyente en el proceso de formación catastral<sup>20</sup>.

Sin embargo, cabe advertir que el pronunciamiento bajo cita resolvió una demanda contra los actos a través de los cuales se

<sup>19</sup> Cita de cita: En sentencia de 15 de febrero de 2002, exp 12459, la Sala precisó que las normas de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC son especiales, pues consagran en un cuerpo normativo la formación, conservación y actualización catastral con un régimen propio en los distintos aspectos, “entre ellos los procesales, por lo cual no puede pretenderse la aplicación de las normas administrativas generales.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 29 de agosto de 2002. Radicación: 25000-23-27-000-1999-0817-01(12486). Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa.



modificó la liquidación privada del impuesto predial unificado, a diferencia de este caso en el que se controvierten actos que resolvieron una solicitud de revisión del avalúo catastral.

Adicionalmente, la Corporación de primera instancia perdió de vista que en el proveído en mención se advirtió que **“los procesos de formación, actualización y conservación catastral y de revisión de los avalúos catastrales se rigen por normas especiales, por consiguiente debe aplicarse el inciso 2 del artículo 1° del Código Contencioso Administrativo que dispone que los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se rigen por éstas, (...)”**, lo que acentúa la posición de la Sala en esta oportunidad. (Destacado por la Sala)

Ahora bien, en lo que concierne al punto concreto de la posición del colegiado de primer grado, cabe señalar que la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en un asunto de similar contexto al que ocupa a la Sala, precisó<sup>21</sup>:

*“Asimismo, para atender las inconformidades respecto del avalúo catastral, la oficina de avalúos ordenó la práctica de una inspección ocular al predio, experticio que se consignó en el informe GE-1634 de 8 de noviembre de 2005 y en el que se concluyó lo siguiente:*

*(...)*

***Cabe anotar que el hecho de que el informe técnico, con base en la inspección ocular, no se practicara con la intervención de la actora no significa que se hubiera violado el debido proceso, pues ésta pudo controvertir los resultados del informe mediante las pruebas que considerara pertinentes. Sin embargo, se limitó a sostener que el inmueble de su propiedad no presentaba mutación alguna que ameritara la actualización del avalúo y no allegó las pruebas necesarias para corroborar que el valor catastral del predio era inferior al determinado por la Administración.”***  
(Destacado por la Sala)

Del examen anterior, se concluye que el proceso especial de formación catastral no exige que el propietario de los predios bajo

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 6 de agosto de 2014. Radicación: 05001-23-31-000-2006-03159-01(19726). Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.



revisión participe o intervenga en la práctica de las inspecciones oculares, de tal modo que su ausencia en las mismas no es lesiva del debido proceso, como bien concluyó esta Corporación en la providencia transcrita.

Sobre este aspecto, es importante destacar que la carga de la prueba, en materia de revisión del avalúo, radica en cabeza del propietario de los predios, según lo establece el artículo 134 de la Resolución 2555 de 1988, en cuanto advierte que ***“La petición de revisión deberá apoyarse en pruebas que demuestren que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio, conforme a lo previsto en el Parágrafo del artículo 129<sup>22</sup>.”*** (Destacado por la Sala)

Así mismo, en los términos del parágrafo 1° del artículo 134 *ibidem*, el proceso permite al propietario de los predios sujetos a revisión aportar documentos como *“planos, certificaciones de autoridades administrativas, certificados de entidades financieras, declaraciones extrajuicio, contratos de construcción, aerofotografías, escrituras que comprueben titularidad del dominio o posesión, hechos y existencia de mejoras o desmejoras de construcción, acciones y derechos materializados extrajudicialmente (...)”*.

Ciertamente, el propietario de los predios bajo revisión cuenta con la posibilidad de controvertir el avalúo catastral, aportando todas las pruebas que a bien tenga para desvirtuarlo.

Sin embargo, según el texto del recurso de reposición, subsidiario apelación, presentado contra las resoluciones 3565 de 2006 (revisión del avalúo de los predios de la Vereda La Oculta) y 3579 de 2006 (revisión de los predios de los centros comerciales), el demandante planteó, frente a los primeros, la afectación por un evento de remoción en masa y, frente a los últimos, que los cánones de arrendamiento de los locales son bajos, no percibe prima comercial por ellos, y que se vio en la obligación de presentar varias acciones judiciales contra sus arrendatarios.

---

<sup>22</sup> Parágrafo. Las características y condiciones del predio se refieren a: Límites, tamaño, uso, clase y número de construcciones, ubicación, vías de acceso, clases de terreno y naturaleza de la producción, condiciones locales del mercado inmobiliario y demás informaciones pertinentes.



De este modo, se observa que la parte actora se abstuvo de presentar pruebas tendientes a controvertir el avalúo catastral en aspectos como las características y condiciones del predio, límites, tamaño, uso, clase y número de construcciones, ubicación, vías de acceso, clases de terreno y naturaleza de la producción, condiciones locales del mercado inmobiliario y demás informaciones pertinentes.

Si bien en el recurso se advirtió un evento de remoción en masa que modificó las condiciones de uno de los predios de la Vereda La Oculta (672401), no aportó la prueba tendiente a controvertir las conclusiones del Informe GE-2132 de 2006, resultante de la inspección ocular practicada sobre el mismo<sup>23</sup>, que es el que tuvo en cuenta la administración para resolver la solicitud de revisión de que se trata.

Dicho sea de paso, no sobra agregar que el informe en mención resultó favorable a las pretensiones de revisión del demandante, por cuanto tuvo en cuenta el deslizamiento de tierra sobre el predio, y por ello consideró pertinente *“afectar este predio en un 80% por zona de alto riesgo.”*, lo que a su turno dio lugar a la notoria disminución del avalúo, de la suma de \$34'729.000, a \$13'453.000 (avalúo 2005), y de \$36'292.000 a \$14'058.000 (avalúo 2006).

Ahora bien, durante el trámite de primera instancia se decretó y practicó un dictamen pericial para, en los términos de la demanda, fijar el valor real de los predios<sup>24</sup>.

La Sala considera que la pericia en mención no debe tenerse en cuenta a efectos de establecer el valor del avalúo catastral materia de controversia, dadas las serias falencias que el mismo presenta.

Se observa que el perito, previa visita a los predios, consideró características como el tipo de inmueble, su localización, destinación actual, aspecto legal (títulos de adquisición), características del sector (vías de acceso, topografía, transporte, actividad predominante, edificaciones importantes, etc.), linderos, edad de la edificación, servicios públicos, entre otros.

<sup>23</sup> Folios 122 a 126 del cuaderno de primera instancia.

<sup>24</sup> Folios 176 a 213 del cuaderno de primera instancia.





De acuerdo con el artículo 6° de la Resolución 2555 de 1988, *“el avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.”*

Según el artículo 32 *ibidem*, entre los documentos para la formación del catastro deben incluirse *“Los estudios del mercado inmobiliario que sirvieron de base para el avalúo de los terrenos y de las edificaciones (...)”*.

A su turno el artículo 73 señala que *“El estudio que permite establecer el valor en el mercado inmobiliario de cada uno de los predios de una determinada región, comprende las etapas denominadas: identificación predial, determinación de zonas homogéneas geoeconómicas<sup>25</sup>, determinación de valores unitarios para los tipos de edificaciones y liquidación de avalúos.”*

El artículo 90 del acto bajo análisis, por su parte, establece que *“El avalúo de la actualización de la formación es el avalúo catastral corregido para eliminar disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.”*

Como bien se observa, tanto el avalúo catastral como su actualización, debe contener un estudio preciso de investigación y análisis estadístico de las condiciones del mercado inmobiliario.

Del análisis del texto del dictamen, se advierte que el perito omitió el estudio del mercado inmobiliario del sector de ubicación de los predios, o de alguna zona homogénea, menos aún se cuenta con los soportes correspondientes, pese a que se trata de un insumo fundamental para determinar el valor de cada bien.

Las conclusiones del perito se soportaron, sobre todo, en las malas condiciones de los predios, circunstancia que se advierte de los registros fotográficos en los que destacó el deterioro y falencias de la construcción, en el caso de los centros comerciales de propiedad

---

<sup>25</sup> Según el acto bajo análisis, se entiende por zona homogénea geoeconómica, el espacio geográfico de una región con características similares en cuanto a su precio.



del demandante, lo que permite advertir que se trató más de un examen estético, en el que no se tuvo en cuenta las condiciones del mercado inmobiliario.

El estudio del mercado inmobiliario al que se refiere esta Sala, también se echa de menos en el avalúo del predio de la Vereda La Oculta.

Por las razones expuestas, la Sala advierte que el demandante no demostró que la realidad física, jurídica, fiscal y económica de sus predios, no correspondiera con la que estableció la administración para determinar el avalúo materia de cuestionamiento, esto es, no desvirtuó la presunción de legalidad de las actuaciones del municipio.

Por otro lado, si bien es cierto que en la Resolución 479 de 2006, que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 3579 de la misma anualidad, donde se discutía el avalúo de los inmuebles 558734 y 53446 (centros comerciales), la administración incurrió en un error al sustentar su decisión en la inspección ocular realizada a uno de los predios de la vereda La Oculta, lo cierto es que tal circunstancia no resulta relevante para anular dicho acto.

Ello en la medida que mediante la Resolución SH 18-133 de 2007, el secretario de hacienda de Medellín, al resolver el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria contra la Resolución 3579 de 2006, se refirió a todos los planteamientos del recurrente, y tuvo en cuenta el informe GT-8235 del 16 de 2006, correspondiente a los predios materia de esa decisión, para soportar sus conclusiones.

En todo caso, en el asunto bajo análisis no se demostró que el avalúo de los predios en cuestión no correspondiera con las características de los predios, por lo que el yerro en mención en manera alguna da lugar a la anulación de los actos demandados.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la sentencia de primera instancia será revocada y, en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda.



Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO:** Revócanse los numerales 1° y 2° de la sentencia del 31 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión – Subsección de Asuntos Contractuales, Tributarios y Aduaneros y, en su lugar, **niéganse** las pretensiones de anulación y restablecimiento deprecadas en la demanda, por las razones expuestas en las consideraciones de este proveído.

**SEGUNDO:** En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1



