



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Radicación: 05001-23-31-000-2009-01329-01
Demandantes: María Catalina Echeverry Sánchez, Lina María Moreno de Uribe, Carlos Enrique Moreno Mejía, Mario Restrepo Arango y Óscar Ruiz Jiménez
Demandado: Municipio de Medellín
Tema: Procedimientos de formación, actualización y conservación catastral / Avalúo catastral / Reiteración de jurisprudencia

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación que, de manera oportuna, presentó la parte demandante contra la sentencia de 14 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. Los señores María Catalina Echeverry, Lina María Moreno de Uribe, Carlos Enrique Moreno Mejía, Mario Restrepo Arango y Óscar Ruiz Jiménez (en adelante actores o parte demandante), a través de apoderado judicial, instauraron demanda¹ en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), en la que pretenden la declaratoria de nulidad de las Resoluciones RR 14 de 30 de enero de 2009, 1412 de 27 de marzo de 2009 y SH-18-185 de 26 de mayo de 2009 y se accedan a las siguientes declaraciones y condenas:

«[...] **PRIMERO.-** Declárese la nulidad de la Resolución Número “RR” 14 del 2009, Expedida por la Subsecretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, en lo referente a la vigencia asignada a partir del 26 de septiembre de 2008 para los avalúos catastrales de los predios identificados con matrículas inmobiliarias 868727, 868726 y 390934.

¹ Folios 3 a 11 del cuaderno 1.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

SEGUNDO.- Declárese la nulidad de la Resolución Número 1412 de 2009, Expedida por la Subsecretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, en cuanto a que no repuso la “RR” 14 DEL 2009.

TERCERO.- Declárese la nulidad de la Resolución Número SH- 18- 185 de 2009, Expedida por el Secretario de Hacienda del Municipio de Medellín, en cuanto a que confirmó la 1412 de 2009.

CUARTO.- Que en forma Subsidiaria consecuencial de las anteriores declaraciones, se ordene determinar el avalúo catastral y el correspondiente impuesto predial del Municipio de Medellín con el tipo y uso de matrículas inmobiliarias 868727, 868726 y 390934, a partir del primero de enero de 2006, fecha en la cual entró en vigencia la actualización catastral del Municipio.

QUINTO.- En consecuencia y como restablecimiento del derecho ordénese al Municipio de Medellín pague a mis poderdantes el valor de los impuestos cobrados en exceso desde el primero de Enero de 2006.

SEXTO.- Como consecuencia de valor de los impuestos cobrados en exceso se reconozca a nuestro favor los intereses ocasionados desde el primero de enero de 2006 hasta que sean canceladas todas las pretensiones».

I.1.1. Los hechos

2. Los actores fundamentaron sus pretensiones en los siguientes hechos:

- Los demandantes *«son propietarios de un predio ubicado en la Cl 16 con la Cr 32 sector de La Asomadera de la ciudad de Medellín, identificado con la matrícula inmobiliaria 390934, con un área de 25.846 mt2, y avalúo de (\$4.148.593.000), uso 8, tipo 11 y una tarifa de 8x1000; lo cual arrojaba un impuesto predial de \$33.188.744 ML anual».*
- En el año 2006, con ocasión de la ampliación del proyecto vial Las Palmas, el Municipio de Medellín compró una faja del predio a los demandantes, lo cual dio lugar a la reducción en su tamaño, pasando de tener una extensión de 25.856 mt2 a una extensión de 23.703 mt2.
- Como resultado de lo anterior, el municipio de Medellín entregó a los demandantes dos (2) nuevos predios, identificados con las matrículas inmobiliarias 868727 y 868726, *«a los cuales les determina la tarifa máxima permitida legalmente, siendo el 33x1000 propia de los lotes de engorde o lotes urbanizados no construidos a partir del tercer trimestre del 2006».*
- Inconformes con el avalúo en comento y con la fijación de la tarifa equivalente al 33x1000, el 26 de septiembre de 2008 los propietarios de los predios presentaron una solicitud de corrección.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

- En respuesta de la petición de los propietarios, la Subsecretaría de Despacho Catastro de la Secretaría de Hacienda expidió la Resolución RR 14 de 30 de enero de 2009, mediante la cual modificó los avalúos catastrales a partir del 26 de septiembre de 2008, fecha en la cual se presentó la referida solicitud.
- Los demandantes interpusieron el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación contra la decisión, los cuales fueron decididos, en su orden, a través de las Resoluciones 1412 de 27 de marzo de 2009 y SH-18-185 de 26 de mayo de 2009, en el sentido de confirmar la decisión recurrida.

I.1.2. Normas violadas y el concepto de la violación

3. Los demandantes invocaron como normas violadas las siguientes disposiciones normativas: el artículo 12 de la Ley 14 de 1983; el artículo 41 del Decreto 3496 de 1983 y los artículos 19, 23 y 112 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, concepto de violación que justificaron en el cargo de violación de las normas superiores en que debieron fundarse los actos administrativos demandados, apoyado en los siguientes argumentos:

- **La vigencia de los avalúos de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 868727, 868726 y 390934 debió ser a partir del 1° de enero de 2006, fecha en la cual entró en vigencia la última actualización catastral efectuada en el año 2005 y no a partir del 26 de septiembre de 2008, fecha en la cual se presentó la solicitud.**

4. Anotaron que la Resolución 2225 de 1988 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC dispone que los avalúos resultantes de la actualización catastral tienen vigencia, para efectos fiscales, a partir del 1° de enero del año siguiente en que fueron ejecutados (artículo 19). Ergo, ni el Municipio de Medellín y ninguna otra autoridad catastral podían determinar una vigencia con fecha diferente.

5. Subrayaron que las autoridades catastrales se fundamentaron en lo dispuesto en el Acuerdo 67 de 2008 para determinar la vigencia de los avalúos reclamados; sin embargo, dicho acuerdo, de carácter municipal, no podía desconocer una norma de mayor jerarquía como lo es el artículo 19 de la Resolución 2225 de 1988.

6. Luego de hacer hincapié en lo acaecido en la actuación administrativa, señalaron que *«[...] salta a la vista que los funcionarios del municipio de Medellín han olvidado por completo el sistema jurídico imperante en Colombia, toda vez que a todas luces y partiendo del derecho constitucional la aplicación del sistema normativo antepone jerarquías legales y reglamentarias [...]»*. En apoyo de su aserto, transcribieron apartes de la sentencia C-893 de 1999 de la Corte Constitucional.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

- **Segundo motivo: La tarifa del 33x1000 fijada para los predios de los demandantes resulta exagerada**

7. Observaron que el «*artículo 2° de la Ley 44 de 1990*» (sic)² establece una tarifa máxima del 33x1000 para los lotes urbanizados no edificados y para los lotes no urbanizados «*a manera de sanción o castigo para los propietarios de los inmuebles que no cumplan con la función social de la propiedad*».

8. Arguyeron que la administración municipal «*[...] ha castigado con la tarifa máxima por lote de engorde, no imputable a su culpa, pues, el Plan Parcial no ha tomado determinación alguna para los lotes en mención, teniendo en cuenta que el Curador Urbano Segundo de Medellín ha conceptuado en su Oficio CEC2-0669-08 de octubre 27 de 2008 que “Los predios que se encuentren al interior de estas áreas o polígonos no podrán desarrollarse hasta que el plan parcial sea adoptado*»». Así, concluyeron que «*[...] [s]alta a la vista entonces, que si el plan parcial les impide su desarrollo, mal podrían catalogarse como “Lotes de engorde” pues a la fecha, se desconocen los equipamientos a los que se tienen proyectados*».

9. Finalmente, señalaron:

«*[...] [A]l predio con matrícula inmobiliaria 390394 el Municipio de Medellín le redujo ostensiblemente su avalúo de \$4.115.073.000 a \$1.039.002.000 debido a las diferentes afectaciones que presentaba el predio dando como resultado retiros de quebrada, zonas de alto riesgo y alto riesgo no recuperable, quedando un ínfimo porcentaje de riesgo recuperable que requiere considerables obras de ingeniería para la estabilización del terreno sin que esto sea una garantía suficiente para los propietarios del desarrollo de un proyecto construible y sin cumplir con la densidad impuesta por la norma para este sector que es de 125 viviendas por hectáreas, razones más que suficientes para determinarle una tarifa del 8x1000 y no del 33x1000 como en efecto se hizo.*

Igualmente, al predio con matrícula (sic) inmobiliaria 868726 el Municipio de Medellín le redujo su avalúo de \$320962.000 a \$201'257.000 debido a las afectaciones que presentaba el predio dando como resultado retiros de quebrada equivalente al 53.28% del total del área del predio, pero le mantuvo el uso del 8 y el tipo 11 quedando con una tarifa para el pago del impuesto predial del 33x1000 y no con la solicitada del 8x1000.

Finalmente, al predio con matrícula (sic) inmobiliaria 868727 el Municipio de Medellín le redujo su avalúo de \$144'096.000 a \$14'410.000 debido a la afectación que presentaba el predio dando como resultado alto riesgo no recuperable equivalente al 100% del total del área del predio, pero le cambió (sic) el uso 8 y el tipo 12 quedando con una tarifa para el pago del impuesto predial del 14.5x1000 y no con la solicitada del 8x1000.

Irregular la actuación del Municipio de Medellín en el caso presente debido a que en el momento de la negociación les hace a mis poderdantes una transacción económica de un promedio por un valor para luego reconocer que es de inferior valor como ocurrió con los predios de matrículas inmobiliarias 868727 y el 868729; en otras palabras, el Municipio de Medellín con la compra

² Corresponde en realidad al artículo 4° de la Ley 44 de 1990.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

de una faja de terreno a mis poderdantes y la permuta de otro, para la ampliación del proyecto vial de las Palmas, determinó modificarles los avalúos a un precio extremadamente inferior y las tarifas al máximo milaje que es del 33x100».

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

10. El municipio de Medellín, por conducto de apoderada judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda³.

11. Señaló que, ciertamente, el Municipio de Medellín, a través de la Subsecretaría de Despacho Catastro de la Secretaría de Hacienda, y con ocasión de la actualización catastral realizada a los predios de su circunscripción, fijó unos avalúos con vigencia a 1º de enero de 2006, entre los cuales se encuentran los predios de propiedad de los demandantes.

12. Sostuvo que, en respuesta a la solicitud formulada por los accionantes, la Subsecretaría de Despacho Catastro de la Secretaría de Hacienda expidió la Resolución RR 14 de 30 de enero de 2009, según la cual modificó los avalúos catastrales a partir de la fecha de solicitud, subrayando que para las matrículas inmobiliarias 390934 y 868726 se conservó la tarifa del 33x1000 y no la solicitada del 8x1000, mientras que para la matrícula inmobiliaria 868727 se varió el «tipo» de 11 a 12, y se redujo la tarifa al 14.5%.

13. Indicó que la anterior decisión fue confirmada mediante las Resoluciones 1412 de 2009 y SH-18-185 de 2009, las cuales, en su orden, desataron los recursos de reposición y de apelación, confirmando la decisión recurrida.

14. Observó que según los artículos 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 14 de 1983, las autoridades catastrales deben realizar labores de formación, actualización y conservación de los catastros para la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica, función que se encuentra sujeta a las normas técnicas establecidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, específicamente, la Resolución 2555 de 1988, a su vez acogida por el Acuerdo 44 de 1989 del municipio de Medellín.

15. Aclaró que la actualización de los avalúos tuvo como fundamento un estudio económico realizado por la División de Catastro para cada uno de los sectores de la ciudad de Medellín, con el fin de establecer valores por metro cuadrado para «lote» y «construcción», mediante el análisis de investigación directa e indirecta de precios en el mercado inmobiliario. Para ello, se consultó con diferentes agencias inmobiliarias, cámaras de construcción, constructores, corporaciones de ahorro y vivienda, agencias de arrendamiento, particulares, periódicos y revistas especializadas en el tema.

³ Folios 123 a126 cuaderno 1.



16. Agregó que el estudio que permitió establecer el valor en el mercado inmobiliario de cada uno de los predios comprendió las siguientes etapas: identificación predial, determinación de zonas homogéneas geoeconómicas, determinación de valores unitarios para los tipos de edificaciones y liquidación de avalúos. Además, efectuó una descripción detallada del proceso surtido en cada una de estas etapas.

17. Subrayó que *«la Subsecretaría de Catastro es una entidad autónoma que hace las veces de la Lonja de propiedad Raíz, para lo cual está integrada por un grupo de profesionales idóneos encargados de realizar avalúos catastrales según los parámetros y las técnicas establecidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi»*. Seguidamente, hizo referencia a los artículos 96, 129 y 130 de la Resolución 2555 de 1988 que regulan, específicamente, la rectificación, la revisión de los avalúos y la forma de petición de la revisión.

18. En esta ilación, recordó que el inciso segundo del artículo 129 de la Resolución 2555 de 1988 establece que *«[...] el propietario o poseedor podrá presentar la correspondiente solicitud de revisión del avalúo de su predio o mejora a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución mediante la cual se inscribe el predio o la mejora en el Catastro, acompañándola de las pruebas que la justifiquen»*. Al respecto, señaló que *«[...] no se entiende el por qué los demandantes presentan la reclamación pasados dos años, y es a partir de la reclamación o solicitud, que se les hace efectivo el cobro con el nuevo avalúo»*.

19. Finalmente, anotó que la administración municipal procedió a efectuar la reliquidación del impuesto predial unificado para disminuirlo, de conformidad con los nuevos avalúos.

III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

20. El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, profirió fallo el día 14 de noviembre de 2013⁴, mediante el cual denegó las súplicas de la demanda. Los argumentos se sintetizan de la siguiente manera:

21. Explicó que la función catastral constituye una función pública desarrollada por las autoridades públicas encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país según la normatividad en esta materia, la cual se encuentra contenida en la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 dictada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

22. Comentó que existe la posibilidad de que los avalúos catastrales resultantes del sometimiento de un predio a un proceso de formación catastral o de actualización de la formación catastral puedan ser revisados mediante el mecanismo conocido como la revisión del avalúo, el cual se surte dentro del proceso de conservación

⁴ Folios a 184 del cuaderno 1.



catastral. La revisión del avalúo, indicó, se inicia al día siguiente a la fecha de clausura del proceso de formación catastral o de actualización de la misma (Ley 14 de 1983, artículo 9°; Decreto Reglamentario 3496 de 1983, artículo 30 y Resolución 2555 de 1988, artículo 129).

23. Subrayó que, según la Ley 44 de 1990: (i) la base gravable del Impuesto Predial Unificado es el avalúo catastral o el autoavalúo de los bienes cuando se establece la declaración anual (artículo 3°); (ii) la tarifa del Impuesto Predial Unificado debe ser fijada por los respectivos concejos y la misma oscila entre el 1% y 16% de la base gravable, atendiendo los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano y la formación o actualización del catastro. Además, los terrenos urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados pueden estar sujetos a tarifas superiores, sin que excedan el 33 por mil.

24. Explicó que los «*predios urbanizados no edificados*» corresponden a aquellos predios que han cumplido su proceso de desarrollo por urbanización, pero en los que no se han levantado construcciones o edificios. Son conocidos como «*lotes de engorde*» y, para ello, el artículo 4° de la Ley 44 de 1990 previó una tarifa del impuesto predial mayor frente a los demás predios edificados, al amparo del artículo 58 de la Constitución Política, que reconoce que la propiedad es una función social que implica obligaciones. De esta manera se cumple con la finalidad de estimular el desarrollo urbano, de restringir fenómenos de especulación sobre la tierra y de superar problemas ambientales, de salubridad y de seguridad que regularmente se presentan con este tipo de lotes.

25. Seguidamente abordó los argumentos planteados en la demanda.

III.1. Análisis del primer argumento: la vigencia de los avalúos

26. Expuso que, según el artículo 8° de la Ley 14 de 1983, en consonancia con el artículo 19 de la Resolución 2555 de 1988, los avalúos resultantes de la formación, actualización de la formación o de la conservación, debidamente ajustados, tendrán vigencia para efectos fiscales a partir del 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

27. Explicó que, acorde con el artículo 106 de la Resolución 2555 de 1988, los cambios individuales que sobrevengan en la conservación catastral se inscribirán en los registros catastrales conforme a la resolución que los ordena, y que en la misma providencia se indicará la fecha de vigencia fiscal del avalúo.

28. Dicho lo anterior, aseguró que «*[...] la entidad demandada se encontraba facultada en principio para fijar como vigencia fiscal a la modificaciones (sic) en estudio, la de la fecha de la solicitud presentada para tal finalidad por los copropietarios de los predios objeto de ello, sin embargo, y de una lectura literal de los antes aludidos artículos 8° de la Ley 14 de 1983 y 19 de la Resolución No. 2555 de 1988, aquella sólo podría haber sido fijada a partir del 1° de enero de 2007, por*



cuanto el avalúo catastral resultante de la etapa de conservación se ejecutó en el año 2006, lo cual, además, se sustenta en el principio de irretroactividad de las normas tributarias, en tanto, tal y como lo ha considerado el Consejo de Estado “los avalúos entran en vigencia por ministerio de la ley y surten los efectos fiscales en la fecha señalada” y “la revisión del avalúo catastral permite la rectificación para que se tenga en cuenta como base gravable mínima del impuesto, la situación real del inmueble a 1° de enero del respectivo año».

29. Determinó que *«[...] [s]in embargo, por la habilitación que a juicio de esta Sala otorga el canon 106, ya indicada, y atendiendo al principio de favorabilidad, y no reforma en peor, no resulta procedente entrar a desmejorar la situación de los demandantes en el aspecto en concreto, sino que se mantendrá la legalidad de los actos acusados en lo pertinente, por ende, no prospera el cargo».*

- Segundo motivo: la fijación de la tarifa del 33x1000 para los predios resulta exagerada

30. El juez de primera instancia consideró que la parte actora se limitó a efectuar cuestionamientos generales sobre la tarifa, pues reprocha la asignación del 33x1000 y reclama la equivalente al 8x1000 sin cumplir de manera oportuna con la carga de citar y desarrollar la normatividad del orden municipal que sirve de sustento a sus afirmaciones, lo cual revestía de especial importancia en el presente caso considerando que la tarifa del Impuesto Predial Unificado es fijada por los respectivos concejos municipales entre el 1% y el 16% de la base gravable; además, los terrenos urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados pueden estar sujetos a tarifas superiores, sin que excedan el 33 por mil.

31. Estimó que, en consecuencia, *«[...] correspondía a los solicitantes, en vía gubernativa acreditar que los predios identificados con las matrículas inmobiliarias Nros. 001-390934, 001-867726 y 001-868727 no podían ser considerados como lotes de engorde, y no simplemente limitarse a realizar cuestionamiento en cuanto a la tarifa que por ley corresponde a estos, en tanto, analizadas las probanzas que obran en el proceso, si bien, es dable derivar que los mismos se encuentran afectados en importantes porcentajes, por riesgo recuperable y no recuperable, así como por retiro de quebrada, y que el Plan Parcial ocasionó problemas de inestabilidad a los mismos, lo cierto es, que la premisa referente a la posibilidad de urbanizar en éstos, no fue desvirtuada, siendo ello lo que precisamente sustenta la clasificación en cuestión».*

32. Señaló que, aunado a lo anterior, en el plenario no se practicó prueba técnica que diera cuenta de las características y demás aspectos relacionados con terrenos, para poder derivar la imposibilidad de construir sobre los mismos, aclarando que la prueba testimonial decretada en la primera instancia no suplía dicha deficiencia probatoria.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

33. En síntesis, en criterio del Tribunal, la parte actora no sustentó el concepto de violación y, además, no aportó pruebas para demostrar que el avalúo determinado por la administración no se ajustó a las condiciones y a las características reales de los predios. Por ende, determinó que el cargo de nulidad analizado carecía de vocación de prosperidad.

IV. RECURSO DE APELACIÓN

34. Los demandantes, por conducto de apoderado judicial apelaron la decisión de primera instancia, con fundamento en los siguientes argumentos:

- **Primer motivo: La vigencia fiscal asignada a las modificaciones de los avalúos**

35. Los actores mostraron su inconformismo frente a lo decidido en la sentencia de primera instancia, pues con la actuación administrativa adelantada por la entidad demandada se formalizó el proceso de actualización catastral y no el de conservación catastral.

36. Argumentaron que, según el artículo 19 de la Resolución 2555 de 1988, los avalúos resultantes de la actualización catastral tienen vigencia, para efectos fiscales, el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados. En consecuencia, los avalúos catastrales fijados en el marco de dicho procedimiento debieron ser modificados a partir del 1° de enero de 2006, fecha en que entró en vigencia la última actualización catastral del municipio de Medellín y, no a partir del 26 de septiembre de 2008.

- **Segundo motivo: la fijación de la tarifa del 33x1000 para los predios sí resulta exagerada**

37. Expusieron que, contrario a lo afirmado por el Tribunal, sí identificaron en la demanda las normas infringidas y sustentaron el concepto de violación. En apoyo de tal afirmación, transcribieron los argumentos del libelo introductorio.

38. Añadieron que junto con la demanda fueron aportados informes de los terrenos emitidos por la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Medellín, en los cuales «[...] *se identifican los diseños y cálculos estructurales con las respectivas restricciones de usos del suelo en las obras de estabilización que realizaron en los predios de los demandantes*».

39. Hicieron hincapié, de manera especial, en los siguientes documentos: (i) el «Informe sobre vías obligadas T-205»; (ii) el «Informe de Emergencias SS.OO.PP de Medellín y vías las Palmas» y (iii) el «Informe Geológico de Ingeniero José Bernardo Álvarez Pulgarín», los cuales piden sean valorados.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

V. TRÁMITE DEL PROCESO

40. Según auto de 15 de enero de 2014⁵, fue concedido el recurso de apelación interpuesto de manera oportuna por la parte demandante y admitido por la segunda instancia mediante proveído de 21 de julio de 2014⁶.

41. El despacho sustanciador del proceso en segunda instancia, mediante auto de 25 de febrero de 2016⁷, accedió al decreto de pruebas en segunda instancia, consistente en que sean allegados los antecedentes administrativos de las Resoluciones RR 14 de 2009, 1412 de 2009 y SH- 18-185 de 2009, al señalarse que se configuraba la causal prevista en el numeral 1° del artículo 214 del CCA, esto es, porque habiendo sido decretadas en primera instancia se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió.

42. Mediante auto de 25 de mayo de 2016 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

43. Dentro de la oportunidad otorgada para alegar de conclusión, la parte demandante allegó escrito reiterando, en esencia, los argumentos esbozados en el escrito de impugnación.

44. La parte demandada y el señor Agente del Ministerio Público guardaron silencio.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

45. Esta Sala de Decisión, para desatar la presente controversia, abordará: **(i)** la competencia; **(ii)** el problema jurídico a resolver; **(iii)** la identificación de los actos demandados; **(iv)** lo probado en el expediente y, **(vi)** el caso concreto.

VI.1. Competencia

46. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo⁸ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para decidir en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

⁵ Folio 193 del Cuaderno 1.

⁶ Folio 4 del Cuaderno 2.

⁷ Folios 9 a 11 del Cuaderno 2.

⁸ Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.



VI.2. El problema jurídico a resolver

47. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 287 y 328 del Código General del Proceso,⁹ a esta Sala de Decisión le corresponde analizar la legalidad de los actos administrativos demandados, mediante los cuales se modificaron los avalúos catastrales de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 868727, 868726 y 390934 a partir del 26 de septiembre de 2008. Con ese propósito, y en los términos del recurso de apelación, la Sala deberá determinar: (i) si los avalúos debieron empezar a regir a partir del 1º de enero de 2006, fecha en que entró en vigencia la actualización catastral que llevó a cabo el Municipio de Medellín en el año 2005, y (ii) si la tarifa del impuesto predial unificado fijada en 33x1000 para los predios resulta exagerada.

VI.3. Los actos administrativos demandados

48. En el presente proceso se pretende la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos:

(i) **Resolución RR 14 de 30 de enero de 2009**, expedida por el Subsecretario de Despacho Catastro de la Secretaría de Hacienda del municipio de Medellín, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

[...] ARTÍCULO 1º. Modificar los avalúos catastrales asignados a los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 868727, 868726 y 390934, a partir del veintiséis (26) de Septiembre de 2008 (solicitud del peticionario, teniendo en cuenta el informe de emergencias S.S. O.O. P.P. de Medellín. Vía Las Palmas Km 2, Sector Rancherito) por encontrarse afectadas por alto riesgo no recuperable, por retiro de quebrada, asignándole los siguientes datos:

Componentes	Datos Actuales	Datos Nuevos
Matrícula	868727	
Dirección	CL 28 CR 16	
Barrio	LA ASOMADERA	
Cobama	09150030114	
Área Total de Lote	664,00	
Área Total Construida	0,00	
Área privada	0,00	

⁹ «[...] Competencia del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia [...]».



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

Afectación por zona de alto riesgo no recuperable		664,00M2
% Afectación		100%
Uso	8	8
Tipo	11	12
Puntaje	0	
Porcentaje Deseng	100,000	
Zona Geoeconómica	5011309	
Avalúo total 2008	\$ 144.096.000	\$14.410.000
Avalúo total 2009	\$151.301.000	\$15.131.000

Componentes	Datos Actuales	Datos Nuevos
Matrícula	868726	
Dirección	CL 16 CR 32 LT 63	
Barrio	LA ASOMADERA	
Cobama	09150030111	
Área Total de Lote	1,479,00 M2	
Área Total Construida	0,00	
Área privada	0,00	
Afectación por zona de alto riesgo no recuperable		787,96M2
% Afectación		53,28%
Uso	8	
Tipo	11	
Puntaje	0	
Porcentaje Deseng	100,000	
Zona Geoeconómica	5011309	
Avalúo total 2008	\$320.962.000	\$201.257.000
Avalúo total 2009	\$337.010.000	\$211.320.000

Componentes	Datos Actuales	Datos Nuevos
Matrícula	390934	
Dirección	CL 16 CR 32 LT 64	
Barrio	LA ASOMADERA	
Cobama	09150030041	



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

Área Total de Lote	23.703M2	
Área Total Construida	0,00	
Área privada	0,00	
Afectación por zona de alto riesgo no recuperable		15.437,33M2
% Afectación		65,13%
Afectación por zona de alto riesgo recuperable		5.136,38M2
Afectación por Retiro de Quebrada		327,43M2
% Afectación zona de alto riesgo		21,67%
% Afectación por Retiro de Quebrada		1,38%
Uso	8	
Tipo	11	
Puntaje	0	
Porcentaje Deseng	100,000	
Zona geoeconómica	5011309	
Avalúo 2008	\$4.115.073.000	\$1.039.002.000
Avalúo 2009	\$4.320.827.000	\$1.090.952.000

[...]

ARTÍCULO 3°. Ordenar el ajuste pertinente en el debido cobrar.

[...]»

(ii) **Resolución 1412 de 27 de marzo de 2009¹⁰** por medio de la cual la Subsecretaría de Catastro de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, confirmó en su integridad el contenido del acto recurrido, al desatar el recurso de reposición, en el siguiente sentido:

«[...] a). Que para dar la vigencia correspondiente al Acto Administrativo impugnado, se realizó teniendo en cuenta la fecha de la solicitud de revisión que presentó el peticionario en su momento, toda vez que el acuerdo 67 de 2008, estipula que las afectaciones se deben realizar a petición de parte, además se tuvo en cuenta el certificado emitido por la Unidad de Servicios Públicos, Medio Ambiente y Geología con fecha del 31 de Octubre de 2008.

¹⁰ El contenido de la Resolución 1412 de 27 de marzo de 2009 fue notificado por edicto fijado el día 23 de abril de 2009 y desfijado el 7 de mayo de 2009 (Folio 62 del Cuaderno del Consejo de Estado).



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

b) Con respecto a las afectaciones de los predios, le comunicamos, que la Subsecretaria de Catastro, tuvo en cuenta el informe emitido por la Unidad de Cartografía, GT-10036 del 17 de diciembre de 2008, mediante el cual se certificó unas afectaciones de los inmuebles relacionados las cuales se tuvieron en cuenta para la valoración de estos.

Sin embargo el hecho de que estos inmuebles se encuentren afectados por zona de alto riesgo o retiro de quebrada no significa que en ellos no se pueda desarrollar ningún tipo de constructivo, como edificios o urbanizaciones, por lo tanto la destinación económica es de lote, como se puede sustentar con el informe suministrado por Planeación

4. Que el proceso de conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en cualquiera de sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico, de conformidad con el Decreto 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988, del Instituto Agustín Codazzi máxima autoridad catastral del país.

5. En los términos del artículo 129 de la Resolución Nacional 2555 de 1988: "El propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio".

"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".

6. La Subsecretaria de Catastro tiene la base de datos tanto cartográfica como sistematizada, con la que puede demostrar las novedades que dan lugar a los actos administrativos que expide, son el producto de actividades bien fundamentadas, por lo tanto cuando el propietario o poseedor de inmuebles en Medellín no está de acuerdo con la información recopilada, bien puede atacar los actos administrativos, pero debe cumplir con los preceptos legales, y para el caso que nos ocupa, se trata de hacer un aporte de las pruebas contundentes, con el objeto de demostrarle a este Despacho en donde radican las diferencias.

7. La petición carece de pruebas esto es, faltó un aporte de documentos demostrativos y acordes con lo solicitado, para poder entrar a confrontar los datos que existen en la base de datos del Catastro.

8. Que así las cosas está (sic) instancia no encuentra de recibo las pretensiones del recurrente con fundamento en los datos críticos de los inmuebles y que fueron registrados en el Sistema de Información Catastral. En consecuencia los datos críticos se ajusta (sic) a las normas que regulan la materia y no existen elementos probatorios diferentes a los tenidos en cuenta que permitan modificar el avalúo impugnado.

Por lo expuesto

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: No reponer la Resolución N° 014 expedida el 30 de enero de 2009, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

[...]»

(iii) **Resolución SH-18-185 de 26 de mayo de 2009**, a través de la cual el Secretario de Hacienda del municipio de Medellín resolvió el recurso de apelación interpuesto, confirmando en su integridad el acto recurrido, en los siguientes términos:

«[...] a). **Que para dar la vigencia correspondiente al Acto Administrativo impugnado, se realizó teniendo en cuenta la fecha de la solicitud de revisión que presentó el peticionario en su momento, toda vez que el acuerdo 67 de 2008, estipula que las afectaciones se deben realizar a petición de parte, además se tuvo en cuenta el certificado emitido por la Unidad de Servicios Públicos, Medio Ambiente y Geología con fecha del 31 de Octubre de 2008.**

b) Con respecto a las afectaciones de los predios la Subsecretaría de Catastro, tuvo en cuenta el informe emitido por la Unidad de Cartografía, GT 10036 del 17 de diciembre de 2008, mediante el cual se certificó unas afectaciones de los inmuebles relacionados las cuales se tuvieron en cuenta para la valoración de estos.

Sin embargo el hecho de que estos inmuebles se encuentren afectados por zona de alto riesgo o retiro de quebrada no significa que en ellos no se pueda desarrollar ningún tipo de constructivo (sic), como edificios o urbanizaciones, por lo tanto la destinación económica es de lote, como se puede sustentar con el informe suministrado por Planeación.

4. Que así las cosas este Despacho encuentra ajustado a derecho la decisión del inferior plasmada en la resolución N° 1412 de marzo 27 de 2009, en tanto los datos críticos se ajustan a las normas que regulan la materia y no existen elementos probatorios diferentes a los tenidos en cuenta que permitan modificar el avalúo impugnado, todo lo anterior con base en el informe emitido por la Unidad de Cartografía, GT-10036 del 17 de diciembre de 2008 y el certificado emitido por la Unidad de Servicios Públicos, Medio Ambiente y Geología con fecha del 31 de Octubre de 2008, los cuales se tuvieron en cuenta para fijar nuevos avalúos catastrales.

Por lo expuesto

RESUELVE

ARTÍCULO 1°. Confirmar la resolución 1412 de marzo 27 de 2009, que no repuso la resolución No. 14 de 2009, emitida por la Subsecretaría de Catastro, que modificó los avalúos catastrales asignados a los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 868727, 868726 y 390934 a partir del 26 de septiembre de 2008.

[...]»

VI.5. El caso en concreto

VI.5.1. Análisis del primer motivo de alzada

49. La parte actora alegó en el proceso que la modificación de los avalúos catastrales de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 868727,



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

868726 y 390934 no debió regir a partir del 26 de septiembre de 2008, como se dispuso en los actos administrativos acusados, sino a partir del 1º de enero de 2006, cuando entró en vigencia la actualización catastral efectuada por el municipio de Medellín en el año 2005¹¹.

50. A juicio de los demandantes, en la sentencia impugnada el *a quo* «*confunde los avalúos determinados en la conservación del catastro con los avalúos corregidos con ocasión de la actualización catastral*» interpretando erróneamente el artículo 106 de la Resolución 2555 y desconociendo el artículo 19 *ibidem*.

51. Para resolver, debe señalarse, de manera inicial, que los actos administrativos acusados se expidieron en vigencia de la Ley 14 de 1983¹², el Decreto Reglamentario 3496 de 1983¹³ y la Resolución 2555 de 1988¹⁴ del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

52. De acuerdo con dicha normativa, las autoridades catastrales tienen a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles¹⁵.

53. El catastro es el inventario o censo –debidamente actualizado y clasificado– de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica¹⁶.

54. El **aspecto físico** consiste en la identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías y la descripción y clasificación de las edificaciones y del terreno¹⁷; el **aspecto jurídico** consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo¹⁸.

55. El **aspecto fiscal** consiste en la preparación y entrega a las tesorerías municipales y a las administraciones de impuestos nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral,

¹¹ Resolución de Actualización de la Formación Catastral No. 004 de 30 de diciembre de 2005.

¹² «Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones».

¹³ «Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones».

¹⁴ «Por la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del Catastro Nacional, y subroga la resolución No. 660 de 30 de marzo de 1984».

¹⁵ Artículo 1º del Decreto 3496 de 1983.

¹⁶ Artículo 2º del Decreto 3496 de 1983 y artículo 1º de la Resolución 2555 de 1998 del IGAC.

¹⁷ Artículo 3º del Decreto 3496 de 1983 y artículo 2º de la Resolución 2555 de 1998 del IGAC .

¹⁸ Artículo 4º del Decreto 3496 de 1983 y artículo 3º de la Resolución 2555 de 1998 del IGAC .



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

de conformidad con las disposiciones legales vigentes¹⁹, mientras que el **aspecto económico** consiste en la **determinación del avalúo catastral del predio**²⁰.

56. El avalúo catastral, a su vez, consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determina por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos²¹.

57. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de 16 de octubre de 2018²², señaló lo siguiente en relación con el avalúo catastral:

«El avalúo catastral consiste en la determinación del precio de los predios pertenecientes a una “unidad orgánica catastral” o parte de ella, mediante la aplicación de investigaciones y “análisis estadístico del mercado inmobiliario”, cuyo fin primordial es conocer la riqueza inmueble del país, facilitando el recaudo de impuestos y su “transferencia o adquisición (...) por parte del Estado y de los particulares.” Los elementos del avalúo catastral son: (i) El valor de los terrenos; y (ii) El valor de las edificaciones».

58. Las actuaciones administrativas atinentes a la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral se encuentran desarrolladas en el Decreto 3496 de 1983 y en la Resolución 2555 de 1988 del IGAC. Así, los artículos 11, 12 y 13 del Decreto 3496 de 1983 disponen:

«**ARTÍCULO 11.- Formación catastral.** La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.

La información obtenida se anotará en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales.

El proceso de formación termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y establecen que el proceso de conservación se inicia al día siguiente, a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14 de 1983».

«**ARTÍCULO 12.- Conservación catastral.** La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.

¹⁹ Artículo 5° del Decreto 3496 de 1983 y 6° artículo 4° de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC.

²⁰ Artículo 6° del Decreto 3496 de 1983 y artículo 5° de la Resolución 2555 de 1998 del IGAC

²¹ Artículo 7° del Decreto 3496 de 1983 y artículos 5° y 6° de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC.

²² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 16 de octubre de 2018, radicado: 11001-03-06-000-2018-00099-00, MP: Edgar González López.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

La conservación se inicia al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz».

«**ARTÍCULO 13.- Actualización de la formación catastral.** La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.

La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un período máximo de cinco (5) años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 11 del presente Decreto.

La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que **el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14 de 1983»** (negritas de la Sala).

59. De lo expuesto se tiene que la formación, la actualización y la conservación son procesos de gestión catastral que difieren entre sí. Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 12 de diciembre de 2019, que ahora se reitera, precisó:

«Para el referido propósito **fueron creados varios procedimientos**; el primero, el de **inscripción de la formación catastral**, considerado como la primera oportunidad en que se hace un censo de inmuebles, o la primera vez que un inmueble aparece incorporado en el catastro (v. g.r. construcción nueva, englobes, desenglobes); el segundo, **la actualización de la formación catastral** que tiene como objeto el de renovar los datos recolectados en la formación catastral inicial, con el fin de eliminar, del elemento económico, las disparidades ocurridas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, o de obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario que lo ameriten; y, el tercero, **la conservación catastral que sirve para mantener al día los documentos catastrales, conforme a los cambios que experimente el inmueble en sus dimensiones física, jurídica, fiscal o económica.**

La conservación catastral inicia al día siguiente al de la inscripción de la formación o la actualización catastral; formalización que se agota con la expedición del acto que ordena inscribir los documentos catastrales y los cambios presentados por el inmueble [...]»²³ (negritas de la Sala)

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 12 de diciembre de 2019. Radicado: 08001-23-31-000-1993-07864-01. M.P.: Hernando Sánchez Sánchez. Actor: Alejandro Orjuela Hernández.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

60. Cabe destacar que la actualización de la formación catastral se debe realizar en el curso de periodos de cinco (5) años, de conformidad con lo previsto en el artículo 5º de la Ley 14 de 1983²⁴ y el artículo 13 del Decreto 3496 de 1986.

61. Dentro del proceso de conservación catastral está previsto el de revisión del avalúo a petición del propietario o poseedor. Así lo dispone el artículo 9º de la Ley 14 de 1983, norma que es del siguiente tenor:

«**ARTÍCULO 9.-** El propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. **Dicha revisión se hará dentro del proceso de conservación catastral** y contra la decisión procederán por la vía gubernativa los recursos de reposición y apelación» (negritas de la Sala).

62. En cuanto al trámite de revisión del avalúo, el artículo 30 del Decreto 3496 de 1983 señaló que el propietario o poseedor podrá presentar la correspondiente solicitud de revisión del avalúo de su predio o mejora a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución mediante la cual se inscribe el predio o la mejora en el catastro, acompañándola de las pruebas que la justifiquen. La norma precisó, además, que 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.

63. Sobre el particular, esta Sección del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de marzo de 2021, que se reitera, indicó:

«[...]

v) Los procedimientos de formación y actualización catastral concluyen mediante la expedición de un acto administrativo de carácter general; sin embargo, por tratarse del inventario de inmuebles existentes en un determinado municipio, determinados desde sus aspectos físicos, jurídicos y fiscales, irradia en los propietarios, poseedores etc., efectos particulares; **es allí donde a partir del día siguiente a la expedición del acto administrativo de carácter general, se abre paso el procedimiento de conservación del catastro.**

vi) Conforme con lo anterior y en los precisos términos dispuestos en la normativa citada supra, **tan pronto finalicen las etapas de formación o actualización catastral, será el procedimiento administrativo de conservación catastral el idóneo para que los propietarios o poseedores soliciten a la autoridad la revisión y modificación de cualquier inconsistencia que entiendan se presentó en la determinación de los aspectos físicos, jurídicos, fiscales o económicos** de sus inmuebles;

²⁴ **Artículo 5.-** Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de periodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

petición que se deberá resolver mediante acto administrativo de carácter particular contra el cual proceden los recursos de reposición y de apelación.

vii) La normativa no deja lugar a dudas en cuanto a que el procedimiento de conservación solamente tiene lugar una vez finalice el de actualización catastral; es decir, salvo que se presente una petición de revisión del catastro, antes de que se inicie la etapa de actualización y esta no se haya decidido o se encuentre en curso, cualquier reparo a los aspectos físico, jurídico, fiscal o económico, deberá aclararse dentro del procedimiento de actualización o con posterioridad a la expedición del acto administrativo de carácter general, toda vez que si bien ambos trámites, en principio tienen la misma finalidad, **por ley, el inicio del procedimiento de conservación está sujeto a la finalización del de formación o actualización²⁵**» (negritas de la Sala).

64. En el caso concreto, la Sala constata que en el municipio de Medellín se llevó a cabo un proceso de actualización catastral en el año 2005, como se evidencia en la *Resolución de Actualización de la Formación Catastral No. 0004 de Diciembre 30 de 2005 - Vigencia a partir del 1 de Enero de 2006*²⁶.

65. Asimismo, se verifica que el señor Óscar Ruiz Jiménez, copropietario de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 390934, 868726 y 868727, solicitó ante la Subsecretaría de Catastro del Municipio de Medellín la revisión de la destinación económica de los mismos. La copia de la petición allegada que obra en el expediente no tiene constancia de la fecha de radicación. Ahora bien, en la demanda, la parte actora manifiesta que la solicitud fue presentada el 26 de septiembre de 2008, hecho que es reafirmado en los actos administrativos objeto de demanda. La solicitud se elevó en los siguientes términos:

«[...] [O]rdenar a quien corresponda la **revisión de la destinación económica** asignada a los predios ubicados en el kilómetro 3 vía a Las Palmas, identificados con las matrículas 001-390934; 001-868726 y 001-868727, en atención a los siguientes

FUNDAMENTOS DE HECHO:

1.- **La intervención de la Secretaría de Obras Públicas dentro del predio**, debido a los deslizamientos que se vienen presentando frecuentemente en la vía a Las Palmas.

2.- La falta de definición del Plan Parcial que se viene estudiando **desde el año 2006 y que a la fecha continúa sin determinación** por parte de sus sectores del cual no existe un proyecto aprobado para la zona.

3.- La afectación a los predios por parte del INVAL de Medellín que data desde el año 1997.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 18 de marzo de 2021. Radicado: 17001-23-31-000-2010-00435-01. M.P. Hernando Sánchez Sánchez. Actor: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

²⁶ Folio 43 del cuaderno 1.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

4.- La medida cautelar a la oferta de compra decretada por oficio del 10 de julio de 2003 de la Secretaría de Hacienda de Medellín y cancelada mediante oficio del 6 de julio de 2004 de la Alcaldía de Medellín²⁷ (negritas de la Sala).

[...]».

66. La petición del señor Óscar Ruiz Jiménez fue resuelta por el Subsecretario de Despacho Catastro de Medellín mediante la **Resolución RR 14 de 30 de enero de 2009**, en cuya parte motiva se expuso:

«[...]

5. Que mediante informes GT-10036 de Diciembre 17 de 2008, y GE- 124 de Enero 20 de 2009, emanados del Equipo de Cartografía y Conservación adscrito a la Subsecretaria de Catastro, se constató lo siguiente:

- Que se trata de tres lotes de terreno, parte de los cuales se utilizaron para la construcción de la ampliación de la vía las Palmas o doble calzada La Palma, topografía inclinada y cubierto con pastos naturales.
- **En la actualidad se vienen haciendo trabajos de estabilización por parte de la Secretaria de Obras Públicas Municipal**, y se le dio respuesta mediante oficio con radicado 200800391582 del 23 de Octubre de 2008.
- Los predios poseen las siguientes afectaciones:

[...]

- El predio identificado con la matrícula 868727 cambia de uso, tipo de 08-11 a 08-12, por encontrarse afectado en un 100% por alto riesgo no recuperable.
- **En la actualidad el valor del metro cuadrado comercial en el sector, alcanza valores que oscilan entre \$180.000 y \$250.000, los valores fijados para la compra de los predios, incluye la faja que se compro (sic) de los predios del caso y oscilaron entre \$180.000 y \$220.000.**
- **Que en la actualidad, se viene efectuando las obras de estabilización de los predios**, por parte de Obras Públicas Municipales, trabajos que según información obtenida directamente en la Secretaria, suman unos costos iniciales de \$2.700.000.000 y que se debe tener en cuenta que estos terrenos de por si no son firmes y no es que el Municipio les haya restado su potencialidad de desarrollo». (negritas de la Sala).

67. Conforme a tales consideraciones, el Subsecretario de Despacho Catastro decidió *«[m]odificar los avalúos catastrales asignados a los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 868727, 868726 y 390934, a partir del veintiséis (26) de Septiembre de 2008 (solicitud del peticionario, teniendo en cuenta el informe de emergencias S.S. O.O. P.P. de Medellín. Vía Las Palmas Km 2, Sector Rancherito) por encontrarse afectadas por alto riesgo no recuperable, por retiro de quebrada [...]»* (negritas de la Sala).

²⁷ Folio 13 cuaderno 1.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

68. La decisión fue confirmada, en su integridad, mediante la **Resolución 1412 de 27 de marzo de 2009**, expedida igualmente por el Subsecretario de Despacho Catastro y la **Resolución SH -18-185 de 26 de mayo de 2009**, emanada por el Secretario de Hacienda del municipio de Medellín, a través de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente.

69. De lo anteriormente expuesto, la Sala puede establecer que la actuación administrativa adelantada por la Subsecretaría de Catastro de Medellín no se enmarcó en el mecanismo de rectificación por errores provenientes de la actualización, previsto en el artículo 112 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAG, y cuya violación se adujo en la demanda, sino que se dio en el ámbito del proceso de revisión del avalúo, en razón de cambios que sufrieron las propiedades de los actores entre una actualización catastral y otra, valga resaltarlo, durante el proceso de conservación catastral.

70. Así se desprende de los argumentos expuestos por el señor Óscar Ruiz Jiménez en la petición que originó la actuación administrativa, en tanto solicitó la revisión de la destinación económica asignada a los predios identificados con las matrículas 001-390934; 001-868726 y 001-868727, en atención, entre otros argumentos, a la *«intervención de la Secretaría de Obras Públicas dentro del predio, debido a los deslizamientos que **se vienen presentando frecuentemente en la vía a Las Palmas**»*, así como a la *«falta de definición del Plan Parcial **que se viene estudiando desde el año 2006** y que a la fecha continúa sin determinación por parte de sus sectores del cual no existe un proyecto aprobado para la zona»* (negritas de la Sala).

71. Por su parte, el Subsecretario de Despacho Catastro y el Secretario de Hacienda de Medellín, en los actos administrativos demandados, se basó en los informes GT – 10036 de 17 de diciembre de 2008 y GE – 124 de 20 de enero de 2008, emitidos por el Equipo de Cartografía y Conservación adscrito a la Subsecretaría de Catastro, los cuales dieron cuenta de que, para ese entonces, se adelantaban trabajos de estabilización de los predios por parte de la Secretaría de Obras Públicas. Asimismo, las autoridades catastrales tuvieron en consideración el valor del metro cuadrado comercial en el sector para el momento de la actuación administrativa.

72. Como ya se expuso, el trámite de revisión del avalúo catastral, a solicitud del propietario o poseedor, se lleva a cabo dentro del proceso de conservación catastral, entendido como el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales.

73. De conformidad con el artículo 22 del Decreto 3496 de 1983, *«[l]as autoridades catastrales **ordenarán por resolución la vigencia de los avalúos resultantes de los procesos de formación y de la actualización de la formación y de los cambios individuales debidamente ajustados que sobrevengan en la conservación catastral**»* (negritas de la Sala).



74. En el mismo sentido, el artículo 106 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC señaló que: *«[l]os cambios individuales que sobrevengan en la conservación Catastral, se inscribirán en los registros catastrales conforme a lo dispuesto en la resolución que los ordena. En la misma providencia se indicará la fecha de vigencia fiscal del avalúo».*

75. En esos términos, puede determinarse que, tal y como lo consideró el *a quo*, en el asunto bajo examen la entidad demandada se encontraba facultada para definir la vigencia de los avalúos que resultaron del proceso de revisión adelantado a solicitud del señor Óscar Ruiz Jiménez. Por ende, al disponer la modificación de los avalúos de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 868727, 868726 y 390934, a partir del 26 de septiembre de 2008 –fecha de la solicitud de revisión–, la autoridad catastral se ajustó al ordenamiento jurídico vigente para el momento.

76. Ahora bien, en virtud del artículo 8º²⁸ de la Ley 14 de 1983, el artículo 22²⁹ del Decreto 3496 de 1983 y el artículo 19 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC, **para efectos fiscales**, los avalúos resultantes de la formación, actualización de la formación o **de la conservación** debidamente ajustados, tienen vigencia a partir del 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

77. Así, el artículo 19 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC señala:

«Artículo 19º. Vigencia Fiscal. Los avalúos resultantes de la formación, actualización de la formación, o de la conservación debidamente ajustados, tendrán vigencia para efectos fiscales a partir del 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados».

78. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, sobre el particular, ha señalado:

[...] [T]odo cambio o mutación que sufra el predio en el periodo fiscal, aplica para la declaración del año subsiguiente.

2.2 Que los efectos fiscales de los avalúos catastrales apliquen a partir del 1 de enero del año siguiente al que fueron ejecutados, no es un asunto aislado, porque esta previsión guarda coherencia con el momento de causación del impuesto predial unificado, que aunque se surte el primer día de enero de cada año³⁰, comprende la liquidación anual (el periodo gravable del tributo está comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año)³¹.

²⁸ **Artículo 8º.-** Los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4, 5, 6 y 7 entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

²⁹ **Artículo 22.- Vigencia fiscal.** Los avalúos establecidos en conformidad con los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley 14 de 1983, entrarán en vigencia el 1 de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

³⁰ En el artículo 14 del Acuerdo 032 de 30 de noviembre de 2012, por el cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Floridablanca, Santander, está previsto que el impuesto predial unificado se causa el primero de enero de cada año gravable. Folio 127.

³¹ En el artículo 18 del citado acuerdo, se señaló que el periodo gravable del impuesto predial unificado es anual y está comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre del respectivo año. Folio 128.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

Además, esto imprime certeza sobre la base gravable del tributo, porque cuando es la propia administración la que liquida el tributo, como ocurre en este caso, mediante el sistema de facturación³², este avalúo, en los términos del artículo 3 de la Ley 44 de 1990, constituye la base para su cuantificación.

Por esto, es importante que la administración verifique el avalúo catastral vigente para el primero de enero de cada año fiscal³³ (negritas de la Sala).

79. En conclusión, las modificaciones de los avalúos catastrales fijadas a través de los actos administrativos demandados no podían tener vigencia a partir del 1º de enero del año 2006, como erróneamente lo aduce la parte actora, toda vez que se efectuaron en el marco del procedimiento de conservación catastral a partir de una solicitud de revisión formulada el 26 de septiembre de 2008 y sustentada en cambios sufridos por las propiedades que fueron objetos de avalúo.

80. En consecuencia, no está llamado a prosperar el argumento de impugnación analizado.

VI.5.1. Análisis del segundo motivo de alzada

81. En la demanda, los actores aseveraron que la tarifa del 33x1000 fijada por el municipio de Medellín para los predios de su propiedad *«resulta exagerada y en consecuencia deberá declararse nula»*.

82. En sustento de lo dicho, adujeron que: *«se les ha castigado con la tarifa máxima por lote de engorde, no imputable a su culpa, pues, el Plan Parcial no ha tomado determinación alguna para los lotes en mención, teniendo en cuenta que el Curador Urbano Segundo de Medellín ha conceptuado en su Oficio CEC2-0669-08 de octubre 27 de 2008 que “Los predios que se encuentren al interior de estas áreas o polígonos no podrán desarrollarse hasta que el plan parcial sea adoptado»*.

83. Argumentaron que: *«si el plan parcial les impide su desarrollo, mal podrían catalogarse como “Lotes de engorde”, pues a la fecha, se desconocen los equipamientos a los que se tienen proyectados»*.

84. Seguidamente, se refirieron a la reducción (modificación) de los avalúos que realizó el municipio de Medellín con base en las afectaciones que sufrieron los tres predios en cuestión y afirmaron que, para cada uno estos, debió fijarse una tarifa de 8x1000, y no la de 33x1000 fijada para el predio con matrícula inmobiliaria 390934; la de 33x1000 fijada para el predio con matrícula inmobiliaria 868726 y la de 14.5x1000 fijada para el predio con matrícula inmobiliaria 868727.

³² El artículo 34 del Acuerdo 032 de 30 de noviembre de 2012 señala que la Secretaría de Hacienda del municipio de Floridablanca *“inicialmente liquidará el impuesto mediante el sistema de facturación (...), sin perjuicio de que el contribuyente lo determine mediante auto avalúo (...)”*. Folio 136.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 10 de abril de 2019, radicado: 68001-23-33-000-2015-00366-01(22637), MP: Jorge Octavio Ramírez. Actor: Inversiones Inmobiliarias Bucaramanga Arauco S.A.S.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

85. El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, en la sentencia apelada, desestimó el cargo de nulidad por considerar que la parte actora no citó ni desarrolló la normativa del orden municipal en la que sustenta sus apreciaciones, lo cual impide arribar a la conclusión de que la tarifa realmente asignada a los predios de los demandantes fue la del 33x1000.

86. Asimismo, el *a quo* estimó que la parte actora no desvirtuó la premisa referente a la posibilidad de urbanizar los predios, bajo la cual se sustentó su clasificación como «*lotes de engorde*».

87. En el recurso de apelación contra la sentencia, el apoderado de los actores transcribió los argumentos expuestos en la demanda.

88. En punto a resolver, la Sala pone de presente que los actos administrativos objeto de enjuiciamiento –Resoluciones RR N° 14 de 30 de enero de 2009 y N° 1412 de 27 de marzo de 2009, expedidas por el Subsecretario de Despacho Catastro de la Secretaría de Hacienda y Resolución SH-18-185 de 26 de mayo de 2009, expedida por el Secretario de Hacienda del Municipio de Medellín– no contienen determinaciones sobre la tarifa del impuesto predial de los predios de los demandantes.

89. Lo anterior resulta lógico considerando que, tal y como se ha expuesto en esta providencia, la actuación administrativa que culminó con la expedición de los referidos actos administrativos demandados se originó en la solicitud de revisión de los avalúos catastrales de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 868727, 868726 y 390934, formulada por el señor Óscar Ruiz Jiménez.

90. En este escenario debe recordarse que, como lo ha precisado la Sección Cuarta de esta Corporación, aunque la determinación de los avalúos por parte de las oficinas de catastro tiene incidencia en la determinación del impuesto predial, una y otra función se encuentran asignadas a diferentes autoridades, de modo que las autoridades fiscales no pueden modificar los avalúos catastrales, que constituyen la base gravable del impuesto predial³⁴. En igual sentido, las autoridades que ejercen la función catastral no están facultadas para fijar la tarifa del impuesto predial.

91. Por lo tanto, las actuaciones de fiscalización y determinación del impuesto predial unificado son ajenas a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada para discutir la legalidad de actos administrativos expedidos en el marco de la actuación administrativa catastral.

92. En todo caso, se reitera que, en el asunto *sub lite*, los actos acusados nada disponen sobre la fijación de la tarifa del impuesto predial unificado de los inmuebles de los demandantes.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 4 de febrero de 2010. Radicado: 25000-23-27-000-2003-01655-02(16634). M.P. (E): Marta Teresa Briceño de Valencia.



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

93. Por lo expuesto, la Sala considera que no tiene asidero la aseveración de la parte actora según la cual la tarifa del 33x1000 fijada por el municipio de Medellín para los predios de su propiedad *«resulta exagerada y en consecuencia deberá declararse nula»*.

94. Por otro lado, la Sala observa que, como lo indicó el *a quo*, en la demanda la parte actora no expuso argumentos encaminados a demostrar que, al determinar las condiciones y características de los predios dando lugar a que se consideren como *«lotes de engorde»*, la autoridad catastral desconoció los parámetros de clasificación de los predios.

95. Sin perjuicio de lo anterior, valga resaltar que, dentro de la actuación administrativa encaminada a efectuar la revisión de los avalúos, la administración ordenó la práctica de una inspección ocular a los citados predios, cuyos resultados aparecen consignados en los Informes GT-10036 de 17 de diciembre de 2008 y GE-124 de 20 de enero de 2009, suscritos por el Equipo de Cartografía y Conservación de la Subsecretaría de Catastro.

96. En los Informes GT-10036 de 17 de diciembre de 2008 y GE-124 de 20 de enero de 2009, quedaron consignadas las siguientes conclusiones:

«[...] GT- 10036

[...]

Le informo que los predios identificados con los códigos de propiedad 09115003-41 y 0915003-111/114 poseen las siguientes afectaciones:

Matrícula	Cobama	Tipo de Afectación	Área Afectada (m2)	%
390934	0915003-41	Alto riesgo no recuperable	15.437.33	65.13%
		Alto riesgo recuperable	5136.38	21.67
		Retiro de Quebrada	327.43	1.38
868726	0915003-111	Retiro de quebrada	787.96	53.28
868727	0915003-114	Alto riesgo no recuperable	664.00	100

Adicionalmente le informo que el predio identificado con matrícula 868727 cambia de uso tipo 08-11 a 08-12 ya que el predio se encuentra afectado en un 100% por alto riesgo no recuperable».



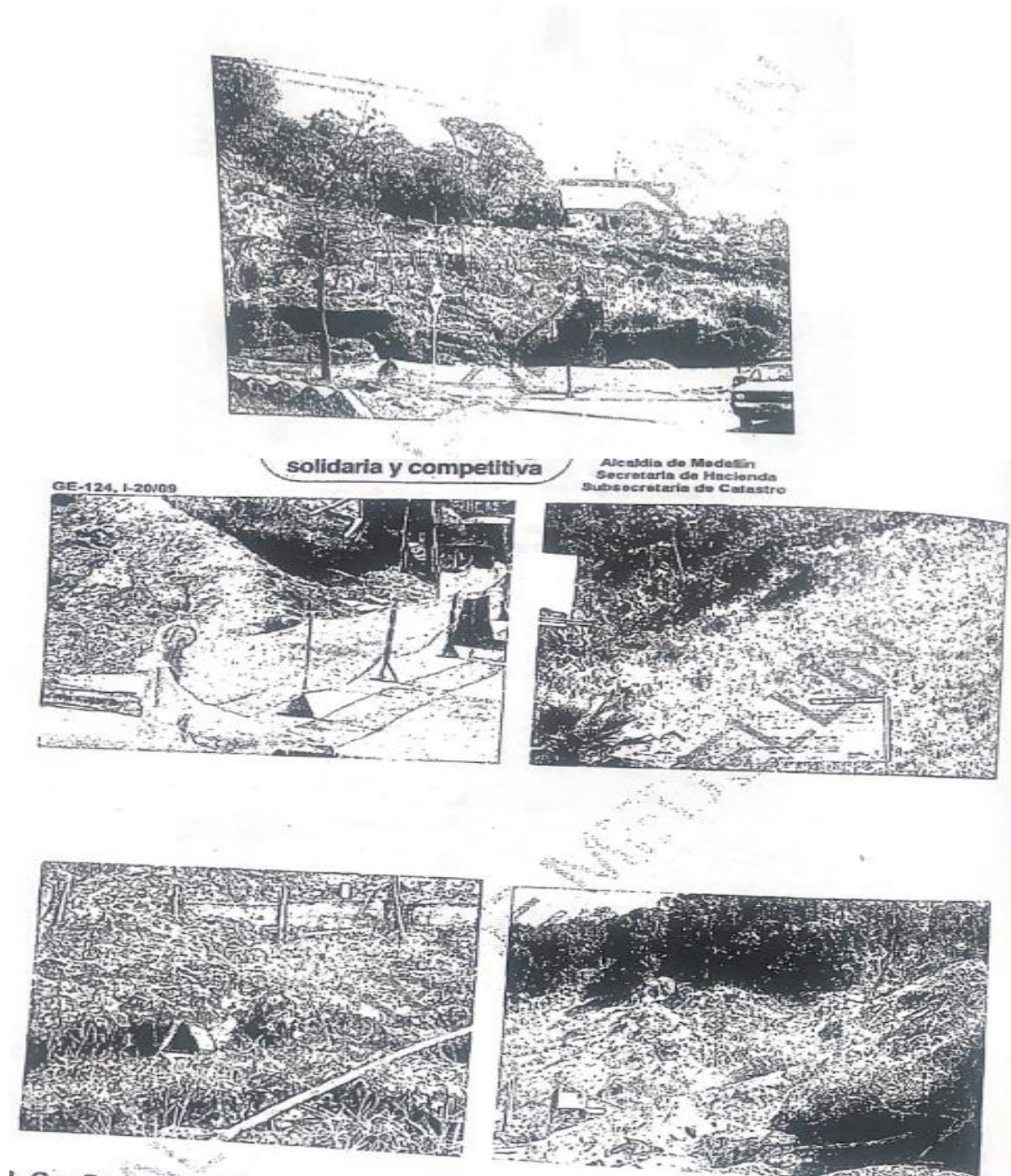
Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

GE-124, I-20/09

[...]

2. Clase de inmueble:

Se trata de tres lotes de terreno, parte de los cuales se utilizaron para la construcción de la ampliación de la vía las Palmas o doble calzada Las Palmas, de topografía inclinada y cubierto con pastos naturales. En la actualidad se vienen haciendo trabajos de estabilización por parte de la Secretaría de Obras Públicas Municipales.



3. Configuración de áreas

Certifican área como sigue:



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

Matrícula: 868727

Área de lote:	664,00Mts2.
Afectación por Zona de alto riesgo no recuperable	664,00 Mts (100%).

Matrícula: 868726

Área de lote:	1.479,00 Mts2.
Área afectada por retiro de quebrada	787,96 Mts (53,28%)

Matrícula: 390934

Área de lote:	23.703.00 Mts2 (65,13%)
Afectación por Zona de alto riesgo no recuperable	15.437,33 Mts2 (65,13%)
Afectación por Zona de Alto riesgo recuperable	5.136,38 Mts2 (21,67%)
Área afectada por retiro de quebrada	327,43 Mts2 (1,38%)

4. Avalúo catastral.

Luego de analizados los argumentos del propietario, y los datos obtenidos en visita, se concluye lo siguiente:

- Que en la actualidad el valor metro cuadrado en el sector alcanzan valores que oscilan entre \$180.000 y \$250.000, y que los valores fijados para las compras de los predios, incluyendo la faja que se compro (sic) de los predios del caso, osciló entre \$180.000 a 220.000 Mts2.
- Que los propietarios solicitan revisión del avalúo y cambio en la destinación económica de los inmuebles. Según el POT, Acuerdo 46 de 2006, los predios se encuentran ubicados en suelo Urbano, polígono de tratamiento Z3-D1, con aprovechamientos máximos con Plan Parcial, índice de construcción 1,25 y una densidad de 125 viviendas por hectárea. Los predios que se encuentran al interior de áreas o polígonos, no podrán desarrollarse hasta que el plan parcial sea adoptado.
- Que aportan estudio geológico de los predios, de septiembre de 2008, así mismo del Departamento Administrativo de Planeación, informe M-358965/08, radicado 2008004415810 del 31 de octubre de 2008, pronunciándose ambos informes sobre la aptitud de suelos involucrados en la presente reclamación.
- Que en la actualidad, se vienen efectuando las obras de estabilización de los predios por parte de Obras Públicas Municipales, trabajos que según información obtenida directamente en la Secretaría, suman unos costos



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

iniciales de \$2.700.000.000 y que se debe tener en cuenta que estos terrenos de por si no son firmes y no es que el municipio les haya restado nada a su potencial de desarrollo.

- Con base en lo anterior, se sugiere lo siguiente:

[...]

Dirección	CI 28 Cr 16
Cobama	09150030114
Barrio	LA ASOMADERA 2
Matrícula	868727.
Área de lote:	664.00 Mts2/
Área afectada por Alto riesgo no recuperable	664,00 Mts2/(100%)
Uso - Tipo - Puntaje:	8-12
Zona Geoeconómica:	5011309.
Porcentaje %:	100%
Avalúo 2006:	\$13.322.000
Avalúo 2007	\$13.856.000.
Avalúo 2008:	\$14.410.000
Avalúo 2009:	\$15.131.000

Dirección	CI 16 Cr 32
Cobama	09150030111
Barrio	LA ASOMADERA 2
Matrícula	868726
Área de lote:	1.479.00 Mts2 /
Área afectada por retiro de quebrada	787.96 Mts2 (53,28%)
Uso - Tipo - Puntaje:	8-11
Zona Geoeconómica:	5011309
Porcentaje %:	100%
Avalúo 2006:	\$186.074.000
Avalúo 2007	\$193.516.000
Avalúo 2008:	\$201.257.000
Avalúo 2009:	\$211.320.000

Dirección	CI 16. Cr 32
Cobama	09150030041
Barrio	LA ASOMADERA 2
Matrícula	390934
Área de lote:	23.703,00 Mts2



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

Área afectada por alto riesgo no recuperable	15.437,33 Mts2 (65,13%)
Área afectada por alto riesgo recuperable:	5.136,38 Mts2 (21,67%)
Área afectada por retiro de quebrada:	327,43 MIS2 (1,38%)
Área total construida	-O- Mts2
Uso - Tipo - Puntaje:	8-11
Zona Geoeconómica:	5011309.
Porcentaje %:	100%
Avalúo 2006:	\$960.616.000
Avalúo 2007	\$999.040.000
Avalúo 2008:	\$1.039.0002.000
Avalúo 2009:	1.090.952.000

97. Además, si bien dentro de la actuación administrativa de revisión de los avalúos fueron aportados el Informe sobre Vías Obligadas T-205, suscrito por funcionarios de la Unidad de Vías, Transporte y Movilidad; el Informe de Emergencias SS.OO.PP. de Medellín Vía Las Palmas, km 2 + 600 sector Rancherito del mes de octubre de 2008; y, finalmente, el concepto geológico «Predio los Álticos» km 3 + 000 Vía las Palmas suscrito por el ingeniero José Bernardo Álvarez Pulgarín³⁵, no es menos cierto que dichos documentos no permiten desvirtuar las conclusiones de los informes GT-10036 de 17 de diciembre de 2008 y GE- 124 de 20 de enero de 2009, suscritos por el Equipo de Cartografía y Conservación adscrito a la Subsecretaría de Catastro y que sirvieron de sustento para expedir los actos demandados.

98. Precisamente, el informe sobre Vías Obligadas T-205 incluye datos sobre las vías obligadas del lote ubicado en la calle 16 con la carrera 32 carretera a las Palmas, las obligaciones del titular en lo referente a la construcción de las vías indicadas; la vinculación a la malla vial; el tratamiento de las corrientes naturales de agua; las autorizaciones ambientales; y finalmente, las consideraciones generales para desarrollar el inmueble.

99. Por su parte, el Informe de Emergencias SS.OO.PP. de Medellín Vía Las Palmas, km 2 + 600 sector Rancherito del mes de octubre de 2008 incorpora una serie de recomendaciones para la disposición provisional de drenajes superficiales dentro del sector Rancherito.

100. Finalmente, el concepto geológico «Predio los Álticos» km 3 + 000 Vía las Palmas suscrito por el ingeniero José Bernardo Álvarez Pulgarín arriba a las siguientes recomendaciones:

³⁵ Documentos visibles desde los folios 63 a 80 del Cuaderno 1.



«[...] CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los terrenos del lote los Álticos, km 3+000 de la vía al Alto de las Palmas, son de pendiente montañosa y cuentan con una cobertura en bosque y rastrojos altos.

Geológicamente están conformados por un flujo de lodos maduro, depositado sobre suelos residuales de rocas metamórficas, principalmente anfibolitas.

Asociado a las características geológico- geotécnicas de los terrenos, se presentan allí manifestaciones de un complejo problema de inestabilidad o movimientos de masas que vienen ocasionando el deslizamiento de grandes proporciones que además está afectando la estructura de la vía al Alto de las Palmas.

Esta situación impone severas limitaciones de uso a estos terrenos, afectando directamente su precio y comercialidad.

Las posibilidades de recuperación de terrenos suponen cuantiosas obras de estabilización».

101. Resulta importante destacar, además, que las conclusiones contenidas en los informes GT-10036 de 17 de diciembre de 2008 y GE-124 de 20 de enero de 2009 antes mencionados y que sirvieron a la administración para resolver la solicitud de revisión de los avalúos antes mencionados resultaron favorables a los peticionarios. Asimismo, de su análisis, es posible inferir que para la modificación de los avalúos se tuvo en cuenta el hecho consistente en que sobre dichos predios se estaban efectuando obras de estabilización de los predios por parte de Obras Públicas Municipales.

102. En efecto, el Informe GE-124 de 20 de enero de 2009 resultó favorable a las pretensiones de revisión, por cuanto (i) frente al predio identificado con la **matrícula inmobiliaria 868727**, el porcentaje de afectación por zona de alto riesgo no recuperable era del 100%, lo que se tradujo en una reducción notoria del avalúo total que pasó de ser de \$144.096.000 a \$14.410.000 (año 2008) y de \$151.301.000 a \$15.131.000 (año 2009); (ii) para el predio identificado con la **matrícula inmobiliaria 868376**, el porcentaje de afectación por retiro de quebrada fue del 53,28%, lo que comportó una reducción del avalúo que pasó de la suma de 320.962.000 a \$201.257.000 (año 2008) y de 337.010.000 a \$211.320.000 (año 2009) y, (iii) frente al predio identificado con la **matrícula inmobiliaria 390934**, el porcentaje de afectación por zona de alto riesgo fue del 21,67% y por retiro de quebrada del 1,38%, lo que comportó una reducción notaria del avalúo de la suma de \$4.115.073.000 a \$1.039.002.000 (año 2008) y de la suma de \$4.320.827.000 a \$1.090.952.000 (año 2009).

103. Además de lo anterior, cabe destacar que los demandantes, en sede judicial, no solicitaron la práctica de alguna prueba útil, pertinente y conducente encaminada a desvirtuar las conclusiones de dichos informes, motivo por el cual le asiste razón al Tribunal de primera instancia cuando indicó que la parte actora no cumplió con el deber de «[...] *probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto*



Expediente No. 05001-23-31-000-2009-01329-01
Actores: María Catalina Echeverry Sánchez y otros
Demandado: Municipio de Medellín

jurídico que ellas persiguen [...]», previsto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil.

104. Como quiera que los argumentos de la alzada carecen de la entidad suficiente para conseguir la revocatoria de la decisión de primera instancia, la Sala procederá a confirmar la sentencia de 14 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda como, en efecto quedará consignado así en la parte resolutive de esta providencia.

105. Sobre la condena en costas prevista en el artículo 171 del CCA, esta Sala considera que no se configuran los presupuestos para que la parte actora sea obligada al reconocimiento de las mismas, en tanto no se observa en su proceder un actuar doloso o temerario.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 14 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.
P: 9 y 5.