



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente, MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil dieciséis (2016)

Ref.: Expediente 2001-03415-01
AUTORIDADES MUNICIPALES
Actora: FIDUCOLOMBIA S.A.

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del municipio de Medellín contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia de 23 de octubre de 2012, que declaró la nulidad parcial de los actos acusados. A título de restablecimiento del derecho, fijó el avalúo catastral del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 737687 de propiedad de la actora y ordenó reliquidar el valor del impuesto predial del inmueble.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

FIDUCOLOMBIA S.A., –por medio de apoderada- y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instituida en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, presentó el 1º de octubre de 2001 la siguiente demanda:

1.1. Pretensiones

1.1.1. Que se declare nula la Resolución 2300 de 7 de noviembre de 2000, mediante la cual el Sub Secretario de la División de Catastro Municipal de Medellín decidió modificar a partir del tercer trimestre de 2000, los avalúos catastrales fijados a los predios identificados con las matriculas Nos. 737690 y 737687 por valores de \$304'500.000 y \$5.397'280.000 respectivamente, ya que según la División de Catastro les corresponde un avalúo especial de \$243'600.000 y \$4.953'340.000 respectivamente; predios que se encuentran ubicados en la carrera 38 con calle 25A barrio San Diego de Medellín, de propiedad de FIDUCOLOMBIA S.A., código 9300201656.

1.1.2. Que se declare nula la Resolución SH18-316 de 18 de mayo de 2001, por la cual la Secretaria de Hacienda de la Alcaldía de Medellín confirmó la decisión anterior, al decidir el recurso de reconsideración interpuesto por FIDUCOLOMBIA S.A.

1.1.3. Que como restablecimiento del derecho se ordene a la División de Catastro de la Alcaldía de Medellín, revisar el avalúo catastral de los inmuebles situados en la carrera 48 por la calle 25A del barrio San Diego, identificados con las matriculas Nos. 737690 y 737687 y fijar el avalúo catastral en \$1.927'581.000 y \$108'753.000 respectivamente, teniendo en cuenta el avalúo que fijen los peritos en el proceso; retrotraer a partir del 1º de enero de 1999 la vigencia de las revisiones del avalúo catastral; reliquidar el impuesto predial y complementarios a cargo; reintegrar las sumas pagadas por la actora por concepto del impuesto predial más los intereses de ley.

1.2. Hechos

FIDUCOLOMBIA S.A. adquirió en virtud del “Fideicomiso lote San Diego”, los inmuebles con matrículas inmobiliarias Nos. 737690 y 737687.

El proceso de desenglobe del predio que inicialmente contenía los inmuebles referidos, de matrícula inmobiliaria No. 542647, fue de la siguiente manera:

El inmueble de mayor extensión con matrícula inmobiliaria 542647, fue objeto de actualización mediante la Resolución No. 0010 de 20 de diciembre de 1995 expedida por la División de Catastro Municipal, en la cual se ordenó la renovación de la inscripción en la División de Catastro, entre otros, de los predios ubicados en la Comuna 10, Barrio San Diego, y sus avalúos entraron en vigencia a partir del 1º de enero de 1996, quedando con un avalúo catastral de \$1.325'280.000

La sociedad propietaria solicitó la revisión de dicho avalúo, el cual fue objeto de modificación mediante la Resolución No. 04099 de 1º de agosto de 1996, fijándose un avalúo catastral especial para la vigencia de ese año por valor de \$1'215.445. Para el año 1998, el lote de mayor extensión fue objeto de reajuste del 16%, quedando el avalúo en la suma de \$1.712'978.000.

Posteriormente, el lote con matrícula inmobiliaria 001-542647 fue desenglobado en 4 lotes identificados como lote 2, lote etapa 1, lote 1 y lote 3. El lote etapa 1 fue objeto de desarrollo de la primera etapa del Conjunto Residencial Los Fuertes y el lote 2 fue cedido al municipio de Medellín. Quedaron como restantes los lotes 1 y 3 de propiedad de la actora con matrículas inmobiliarias No. 737687 y 737690, los cuales fueron valuados con vigencia a partir del 1º de enero de 1999 en \$5.397'280.000 y \$304'500.000 respectivamente, atendiendo los lineamientos dados mediante la Resolución No. 004 de 1998 expedida por la División de Catastro Municipal, en la cual se ordenó la actualización de la formación catastral de algunos barrios, dentro de los cuales se incluyó el barrio "San Diego", en el cual están localizados los inmuebles a que se refieren las resoluciones acusadas.

La actora solicitó a la División de Catastro Municipal, la revisión de los avalúos catastrales a partir del 1º de enero de 1999, fecha en la que tuvo vigencia la actualización catastral y, además, que se tuviera como fundamento para dicho avalúo el 50% del avalúo comercial realizado por la Lonja de Propiedad Raíz, con base en la comunicación de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín.

Mediante la Resolución No. 2300 de 2000, el Sub Secretario de la División de Catastro Municipal dispuso modificar los avalúos catastrales de ambos predios en \$4.953'340.000 (MI 737687) y \$243'600.000 (MI 737690).

Por Resolución SH18-316 de 18 de mayo de 2001, la Secretaria de Hacienda de la Alcaldía de Medellín confirmó la decisión anterior, al decidir el recurso de reconsideración interpuesto por FIDUCOLOMBIA S.A., confirmándola en todas sus partes.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Según la actora, los actos acusados violan los artículos 13 y 363 de la Constitución Política; 9 de la Ley 14 de 1983; 112, 129, 130 y 134 de la Resolución 2555 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y 30-3 y 72 del Acuerdo 70 de 1997 del Concejo de Medellín.

La División de Catastro Municipal de Medellín violó los artículos 9 de la Ley 14 de 1983; 129 de la Resolución 2555 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y; 30-3 del Acuerdo 70 de 1997 del Concejo Municipal de Medellín, por haber negado la solicitud de revisión de los avalúos catastrales para los inmuebles con números de matrícula inmobiliaria 737687 y 737690 a partir del 1º de enero de 1999, teniendo en cuenta el 50% del avalúo comercial realizado por la Lonja de Propiedad Raíz, conforme a la comunicación de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín.

Consideró que se violó el artículo 112 de la Resolución 2555 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pues pese a que la actora le demostró a la Administración Municipal el error en que incurrió la División de Catastro en la determinación del avalúo mediante Resolución No. 004 de 13 de diciembre de 1998, solo aceptó la revisión del avalúo desde el segundo trimestre de 2000 y no desde el primer trimestre de 1999, fecha en que empezó a regir la actualización de la formación hecha en 1998.

Manifestó que los actos acusados violan los artículos 130 y 134 de la Resolución 2555 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, toda vez que el avalúo

catastral realizado sobre los inmuebles en cuestión, no se ajustó a las características y condiciones de los predios, máxime si se tiene en cuenta que para la época de la actualización del avalúo se venían desarrollando actividades encaminadas a la construcción, por lo que era errada la concepción del ente oficial al establecer que estos lotes eran “de engorde”.

Adicional a anterior, indicó que en el estudio del avalúo catastral no se tuvieron en cuenta las afectaciones que soportaban los inmuebles, tales como el hecho de que la zona tiene áreas que deben destinarse a la reforestación; además, con el avalúo realizado por la Lonja de Propiedad Raíz se demostró que el avalúo comercial de los predios estaba muy por debajo del avalúo catastral fijado por la División de Catastro, así como con el análisis hecho sobre la base del valor del metro cuadrado aplicable a la zona geoeconómica donde están localizados los inmuebles.

Consideró que existe una falsa motivación por parte de la Administración Municipal, porque aun tomando los avalúos fijados en los actos acusados como comerciales, debió fijarse el catastral en el 50% de aquellos avalúos, según la política fijada por la misma administración municipal.

2. LA CONTESTACIÓN

El municipio de Medellín mediante apoderado, sostuvo que de conformidad con la Ley 14 de 1983, el avalúo catastral tiene una vigencia fiscal de un año que va desde el 1º de enero al 31 de diciembre de la respectiva anualidad y, para el caso concreto, se concedió una rebaja en el avalúo catastral que opera desde la fecha de la petición, pues de lo contrario no habría estabilidad para la administración si después de pasados varios años en los cuales el contribuyente ha tenido oportunidad, a través de sus facturas de cobro, de conocer los avalúos de sus predios y al manifestar su inconformidad con los mismos, se retrotrajera la reducción que se hiciera sobre éste a vigencias anteriores; lo mismo ocurre cuando de incrementar el avalúo se trata, pues las modificaciones operan desde el momento en que se detecta el error.

Precisó que debe tenerse presente que de acuerdo con la investigación del mercado realizada en el sector donde se ubican los predios, el metro cuadrado comercial estaba valorado entre \$350.000 y \$450.000, mientras que para efectos de determinar el valor catastral se trabajó el metro cuadrado a \$128.000, es decir, por debajo del valor comercial.

Señaló que para el avalúo catastral del inmueble se tuvieron en cuenta los metros cuadrados de retiro de la quebrada y la zona escarpada, que corresponde al 11.75% del terreno.

Manifestó que el avalúo catastral de un predio podría incrementarse hasta llegar al 100% del valor comercial del inmueble, teniendo en cuenta que no hay norma que limite ese valor; lo que está limitado es el mínimo, por lo que según la Ley 223 de 1995, el avalúo catastral no puede ser inferior al 40% del valor comercial, norma que fue retomada a nivel municipal mediante el Decreto 1492 de 1995, pero en la mayoría de los predios, el avalúo asignado en el proceso de actualización no supera el 50% de su valor comercial.

Respecto al argumento de la actora relacionado con la falta de diligencias necesarias para constatar la información suministrada por ella, expresó que la Administración Municipal mediante diligencia de inspección ocular que realizó a los inmuebles, constató que la parte actora estaba desarrollando construcciones sobre predios independientes; que para que proceda la rebaja de las tarifas solicitadas por la actora, la norma exige que en el predio deben existir por lo menos los cimientos y que en la fecha en que se llevó a cabo la inspección, no se cumplía con los lineamientos prescritos en la norma para que procediera la reducción deprecada.

Finalmente, afirmó que no es una obligación para la División de Catastro aceptar los avalúos que se alleguen con la petición de la revisión, por tanto, no es dable que la parte demandante ponga en tela de juicio la idoneidad técnica de los estudios y análisis efectuados por los funcionarios catastrales porque se apartaron del avalúo comercial realizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, máxime si se tiene en cuenta que las investigaciones de los peritos

arrojaron como resultado que el valor del metro cuadrado es superior al asignado por la Lonja. Adicionalmente, los avalúos asignados por el ente oficial sí corresponden al 50% del avalúo comercial, por lo cual, contrario a lo manifestado por la actora, no se quebrantaron los artículos 13 y 363 de la Constitución Política.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la nulidad parcial de los actos acusados y, a título de restablecimiento del derecho, fijó el avalúo catastral del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 737687 de propiedad de la actora y ordenó reliquidar el valor del impuesto predial del inmueble.

Respecto al inmueble de matrícula inmobiliaria No. 737687, precisó que el dictamen pericial rendido dentro del presente proceso, el cual no fue objetado por las partes, demuestra que el inmueble cuenta con un área de 38.551,52 metros cuadrados y un valor unitario por metro cuadrado de \$100.000 lo que indica que el avalúo comercial corresponde a la suma de \$3.855'152.000.

Sostuvo que de conformidad con la Ley 223 de 1995, el avalúo catastral de los bienes inmuebles urbanos no puede ser inferior al 40% del valor comercial del inmueble. Dicha norma no estableció el límite máximo para la fijación del avalúo catastral.

Consecuente con lo anterior, el *a quo* consideró que al tener como valor comercial del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 737687 para el año 1999, la suma de \$3.855'152.000 y al aplicar sobre esta suma el 50% establecido por la Secretaría de Hacienda Municipal como parámetro para determinar el valor del avalúo catastral, se obtiene la suma de \$1.927'576.000.

Por lo anterior, consideró que el avalúo catastral del inmueble de Matrícula Inmobiliaria No. 737687 adoptado por la División de Catastro de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín en la Resolución No. 2300 de 7 de noviembre de 2000, no se ajustó a las características particulares del lote, toda vez que en esa resolución se estableció el avalúo catastral en la suma de

\$4.953'340.000, desvirtuándose de esta forma la legalidad que cobija las decisiones cuestionadas, en lo que respecta al aludido bien.

En lo que tiene que ver con el inmueble de matrícula inmobiliaria No. 737690, precisó que la actora no demostró que el avalúo adoptado frente a éste por el Municipio de Medellín, estuviere afectado por el vicio del otro inmueble.

Manifestó que en el dictamen pericial realizado dentro del proceso, los auxiliares de la justicia hicieron alusión a los dos lotes de terreno en la parte inicial del documento, pero solo conceptuaron respecto de la situación del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 737687.

Aunado a lo anterior, recalcó que al estudiar los dictámenes periciales realizados por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Bogotá, aportados por la actora al proceso, se encuentra que éstos sólo tienen conceptos sobre el valor comercial del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 737687.

Por lo anterior, concluyó que en el expediente no se cuenta con las pruebas requeridas para desvirtuar la legalidad del avalúo catastral del bien inmueble de matrícula inmobiliaria No. 737690, decisión que se presume fue expedida por la autoridad competente y con fundamento en los estudios técnicos idóneos adelantados por parte de los funcionarios catastrales.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del municipio de Medellín solicita se revoque la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y se denieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto sostiene que la actualización catastral del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 737687, con la que se obtuvo un valor de \$5.397'280.000 tuvo como fundamento los artículos 3 a 5 de la Ley 14 de 1983; 7, 8, 11 y 22 del Decreto 3496 de 1983; parágrafos 1º y 2º del artículo 79 de la Ley 223 de 1995, y 28 a 87 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Además, anota que el procedimiento de actualización fue revisado y avalado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Manifiesta que dentro del procedimiento para fijar el avalúo catastral del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 737687, se llevó a cabo una diligencia de inspección ocular tal como quedó consignado en el informe GE. No. 2392 de 25 de octubre de 2000, precisándose en el mismo que dicho lote está localizado sobre la variante Las Palmas, considerado un sector comercial y turístico, apto para desarrollarse cualquier proyecto urbanístico bajo las normas establecidas por la Secretaría de Planeación Municipal.

En el trámite de la revisión del avalúo catastral de dicho inmueble se tuvo en cuenta el porcentaje correspondiente al retiro de quebrada, equivalente al 11.75% según consta en el informe del Departamento de Cartografía de la División de Catastro, realizado para efectos del procedimiento de revisión, obteniéndose así un avalúo catastral con un valor de \$4.953'.340.000.

Recalca que el *a quo* no realizó la suficiente valoración probatoria, toda vez que no se le dio valor suficiente a los procedimientos realizados para obtener el valor catastral, como da cuenta la diligencia testimonial realizada por la Administración, la cual fue practicada el 3 de febrero de 2004 al funcionario del Municipio, señor Edgardo Enrique González Díaz, en la que según los estudios técnicos el avalúo comercial del inmueble es de \$9.900'.000.000 y el avalúo catastral es de \$4.953'.340.000, exactamente el 50% del valor comercial, cumpliendo las políticas establecidas por la División de Catastro de fijar el avalúo catastral en el 50% del avalúo comercial.

Precisó que el *a quo* no le dio el alcance correcto a la Ley 223 de 1995, puesto que esta ley estableció a los municipios de Colombia límites por debajo del avalúo catastral, el cual no puede ser inferior al 40% del valor comercial, pero esta norma en ninguna parte estableció límites para la fijación del avalúo catastral por encima, es decir, con dicha ley los municipios de Colombia podían inclusive, fijar el avalúo catastral en un valor igual al comercial.

Afirma que tampoco está de acuerdo con que el avalúo catastral sea producto de una mera operación matemática, pues según el artículo 88 de la Resolución 2555 de 1998 y el artículo 57 del Acuerdo 70 de 1997, la realidad obedece a que se trata de un proceso de actualización que se fundamenta en estudios técnicos que consisten en un *“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 por cambios físicos, variaciones del uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario”*.

De tal suerte que para el avalúo catastral del inmueble en cuestión, sí se tuvieron en cuenta las condiciones locales del mercado inmobiliario, puesto que los valores aportados por la entidad demandante corresponden a zonas y sectores de la ciudad muy diferentes, no sólo desde el punto de vista geográfico o de ubicación, sino del grupo socioeconómico que en estas zonas reside. Por ello, el estudio técnico realizado para determinar los valores para la actualización de la formación, se efectuó por el Grupo de Investigaciones Económicas adscrito a la Subsecretaría de Catastro, conformado por siete profesionales idóneos en la materia, en las áreas de administración y economía, quienes emplearon la metodología establecida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Anota que el estudio que permitió establecer el valor en el mercado inmobiliario de cada uno de los predios, comprendió las etapas denominadas: identificación predial, determinación de zonas homogéneas geoeconómicas, determinación de valores unitarios para los tipos de edificaciones y liquidación de avalúos.

Finalmente, manifiesta que el *a quo* desestimó lo conceptuado por la Subsecretaría de Catastro como autoridad catastral, otorgándole firmeza al dictamen pericial allegado al proceso, desechando el avalúo catastral realizado por el municipio y desconociendo lo establecido en el artículo 24 de la Resolución 2555 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN LA SEGUNDA INSTANCIA

La actora y la entidad demandada reiteraron las razones expuestas en la demanda y en el recurso de apelación respectivamente.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado pone de presente que el Municipio de Medellín no aportó los estudios o investigaciones técnicas para desvirtuar lo indicado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, ni demostró con los respectivos estudios la razón por la cual debía mantenerse el avalúo del predio con matrícula inmobiliaria No. 737687 en \$4.953'340.000 y tampoco hizo referencia a las características señaladas en los artículos 30 del Decreto 3496 de 1983 y 129 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El funcionario planificador de catastro simplemente se limitó a considerar que el precio del precio de dicho predio debía ser superior al indicado por la Lonja, pero sin respaldo normativo o investigación técnica alguna como correspondía.

El peritaje rendido en el presente proceso se limitó a lo indicado por la Lonja de Medellín en el avalúo catastral que la actora allegó, en el cual los expertos acogieron el valor allí consignado. Es decir, se trata del mismo avalúo que no fue desvirtuado por el municipio en la vía gubernativa, originado en la solicitud de revisión formulada por la actora y que forma parte del rendido en este proceso, sin que exista una razón legal que impida al tribunal acogerlo como en efecto lo hizo.

Cabe advertir que el municipio calculó el avalúo en el 50% del valor comercial conforme se desprende de la operación aritmética especificada en reconsideración, razón por la cual sobre el valor del avalúo determinado conforme al dictamen realizado por la Lonja se debe aplicar ese porcentaje. Por consiguiente, carece de sustento legal la inconformidad planteada por el Municipio de Medellín en el recurso de apelación.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala estudiar las razones a las cuales se contrae el recurso de apelación, pues los mismos, en el caso del apelante único, definen el marco de la decisión que ha de adoptarse en esta instancia.

El recurrente cuestiona el fallo de primera instancia, por estimar, en esencia, que éste no debió acoger el dictamen pericial rendido en el proceso para determinar el avalúo del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 737687 objeto de esta Litis, para el período 1999, por cuanto el realizado por parte del Municipio de Medellín cumple con los requisitos legales y técnicos establecidos para el efecto.

Por su parte, el *a quo* acoge el dictamen rendido por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Bogotá en el proceso, por considerar que el avalúo contenido en los actos acusados no se halla soportado técnicamente, pues no se ajustó a las características particulares del lote y, por tanto, desvirtúan la legalidad que cobija las decisiones cuestionadas.

Pues bien, procede la Sala a establecer si el dictamen ordenado por el Municipio de Medellín se ajusta a la legalidad y, por tanto, el avalúo allí consignado debe acogerse, en lugar del señalado en el peritaje del proceso al no reunir éste último los elementos suficientes para desvirtuar el contemplado en los actos acusados.

El problema jurídico por resolver se centra entonces en dilucidar, si el avalúo catastral que realizó la División de Catastro de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín para la vigencia de 1999, respecto del predio con matrícula inmobiliaria No. 737687 de propiedad de la actora, se ajustó o no a las normas legales, no sin antes hacer referencia al marco legal del avalúo catastral.

- **Marco legal del avalúo catastral**

El proceso de formación catastral que concluye con la expedición del acto administrativo de inscripción en el catastro de los predios que han sido formados, de conformidad con el inciso segundo del artículo 1º del C. C. A., norma aplicable al caso concreto, está sometido a leyes especiales en cuanto a los procedimientos administrativos.

Las normas aplicables al régimen catastral están contenidas en la Ley 14 de 1983 con sus respectivas modificaciones, su Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Ahora bien, el artículo 2º del Decreto 3496 de 1986 (reglamentario de la Ley 14 de 1983), define el catastro como *“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 económica”*. El artículo 5º ídem precisa que el aspecto fiscal consiste en la preparación y entrega, a las autoridades tributarias, de los avalúos catastrales a que se aplicarán las tarifas del impuesto predial.

El artículo 7º del Decreto 3496 de 1986 define el **avalúo catastral** y sienta reglas para su determinación, a este tenor:

“ARTÍCULO 7. AVALÚO CATASTRAL- El avalúo catastral 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 determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

Las autoridades catastrales realizarán los avalúos para las áreas geoeconómicas, dentro de las cuales determinarán los valores unitarios para edificaciones y para terrenos.

Parágrafo: Conforme al artículo 11 de la Ley 14 de 1983, en ningún caso los inmuebles por destinación constituirán base para la determinación del avalúo catastral.”

Por lo anterior, la fijación del avalúo catastral comienza por el señalamiento de áreas o zonas geoeconómicas homogéneas, dentro de las cuales se

determinarán por separado los valores unitarios de terreno y construcción mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

El avalúo catastral puede realizarse en las **fases de formación, actualización y conservación del catastro**, cuyos conceptos están esbozados en el citado Decreto y se detallan en la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

La formación catastral consiste en obtener la información de los predios de una «unidad orgánica catastral» (municipio) o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. Las autoridades tendrán el deber de formar los catastros en los períodos señalados por la ley, «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» (artículo 28). Las etapas que deben observarse para establecer el valor de los predios en el mercado inmobiliario son: identificación predial, determinación de zonas homogéneas geoeconómicas, fijación de valores unitarios para los tipos de edificación, y liquidación de los avalúos (artículo 73). El proceso de formación catastral termina con la resolución, que debe publicarse, en la que el Jefe de la Oficina de Catastro ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y advierte que «los avalúos resultantes de la formación entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados» (artículo 87).

Por su parte, **la actualización de la formación** es el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral «mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del Catastro y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario» (artículo 88).

La conservación del catastro tiene por objeto dar cuenta de las mutaciones de los elementos del catastro y, principalmente, de los avalúos, ocasionadas por renovaciones en los aspectos físicos y económicos, o por sus reajustes anuales o por autoavalúos aceptados, o por inscripciones de mejoras (artículos 92 y 94).

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.

- **El caso concreto**

FIDUCOLOMBIA S.A. solicitó en 1999, la **revisión del avalúo catastral** del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 737687 ubicado en el barrio San Diego para la vigencia 1999 y 2000, teniendo en cuenta el 50% del avalúo comercial realizado por la Lonja de Propiedad Raíz, de conformidad con el parágrafo del artículo 90-1 de la Ley 223 de 1995.

Por Resolución 2300 de 7 de noviembre de 2000, el Sub Secretario de la División de Catastro Municipal decidió modificar a partir del tercer trimestre de 2000, el avalúo catastral de \$5.397'280.000 fijado al predio identificado con número de matrícula No. 737687, ya que de conformidad con la diligencia de inspección ocular realizada a dicho predio, le corresponde un avalúo especial de \$4.953'340.000.

Mediante Resolución SH18-316 de 18 de mayo de 2001, la Secretaria de Hacienda de la Alcaldía de Medellín confirmó la decisión anterior, al decidir el recurso de reconsideración interpuesto por FIDUCOLOMBIA S.A.

Según el artículo 7° del Decreto 3496 de 1986, transcrito en acápites anteriores, los avalúos catastrales resultan de la investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario, adelantadas por las autoridades catastrales. De manera que, para desvirtuar estas investigaciones se requiere de otros estudios del

mercado inmobiliario que lleven al juzgador a la convicción de que las autoridades desconocieron la realidad de dicho mercado.

Con el fin de atender la solicitud de revisión del avalúo catastral, la División de Catastro ordenó una diligencia de inspección ocular al predio identificado con número de matrícula 001-737687 como se indica en el informe GE No- 2392 de 25 de octubre de 2000 (folio 116 cuaderno 1) en el que consta:

“Realizada la visita a los inmuebles objeto del actual informe se constató lo siguiente: (...)

MATRÍCULA: 737687

DIRECCIÓN: CR. 38 Por CL 25 A, ubicado en el barrio San Diego.

USO – TIPO- PUNTAJE: 08-11

AREA LOTE: 38.552 Mt2

AREA CONSTRUIDA: 000 Mts2

ZONA GEOECONOMICA: 4234441

AVALÚO ACTUAL: \$5.397.280.000

DESENGLOBE: 100%

Se trata de dos fajas de terreno destinado a lote, los cuales se encuentran afectados por compromiso vial o retiro de quebrada, localizadas sobre toda la variante las palmas, considerada sector comercial y turístico.

Estos predios fueron avaluados por la Resolución de Actualización Nro. 4 de 1998, (...) y la matrícula Nro. 737687 con el uso y tipo de lote de engorde, encontrándose correcto. (...)

Los valores metro cuadrado asignados a los inmuebles del municipio de Medellín se establecieron con base a una investigación del mercado inmobiliario donde se tuvo en cuenta áreas, ubicación y destinación económica.

Se analizó el avalúo realizado por la LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ DE MEDELLÍN; se respetan las consideraciones tenidas en cuenta en la fijación al precio, pero no las comparto por las siguientes razones:

Considero que el valor Mt2 es superior, si tenemos en cuenta nuestras obligaciones.

Se tuvieron en cuenta los archivos de catastro para predios similares, lo que permitió confirmar las investigaciones realizadas.

No se puede generalizar que todos los inmuebles de Medellín rebajaron de precio dada la coyuntura del mercado inmobiliario.

Las ventas actuales, en un porcentaje alto obedecen a los deseos de liquidez de los propietarios, al no conseguir efectivo en el mercado financiero, lo cual desdibuja el valor real de la propiedad raíz.

La División de Catastro es una entidad autónoma que hace las veces de Lonja de Propiedad Raíz, para lo cual cuenta con un grupo de profesionales encargados de realizar los avalúos catastrales según parámetros y técnicas establecidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, teniendo en cuenta Avalúos Comerciales de los predios del municipio de Medellín.

Con base en lo anteriormente expuesto sugiero MODIFICAR el avalúo dado por la Resolución Actualización Nro. 4 de diciembre de 1998, así:

(...)

MATRICULA: 737687

ZONA GEOECONÓMICA: 4234441
USO: 08
TIPO: 11
ÁREA DE LOTE AFECT QUE: 4.530 mts2
ÁREA DE LOTE RESTO: 34.022 Mt2
AVALUO TOTAL: \$4.954.340.000” (subrayado fuera de texto)

Asimismo, obra copia del informe No. GE 160 de 23 de abril de 2001 suscrito por el Planificador de Catastro del Municipio de Medellín, en el que se encuentra consignada la diligencia de inspección ocular realizada al inmueble de matrícula inmobiliaria No. 001-737687 (folio 59 y 438), en el que consta lo siguiente:

“(…) La fijación del avalúo del inmueble, obedece al estudio del mercado inmobiliario en el sector y consultas a miembros de la Lonja de Propiedad Raíz, así mismo a las normas establecidas por Planeación Metropolitana.

A través de los años, el avalúo ha sufrido el proceso de formación y actualización catastral, o los incrementos ordenados por el gobierno nacional.

Según informe de planeación metropolitana (6022 del 30 de marzo del 2001, anexo), el Acuerdo 38 de 1990 establece para esta zona el uso mixto de vivienda y comercial – turístico, conforme al polígono Z3-Z5 CN2-13 (anexo en informe de planeación).(..)

(…) En visita, el ingeniero encargado de las obras de construcción próximas a iniciarse (en momento no hay nada construido), nos informó que el proyecto serán soluciones habitacionales correspondientes a 432 aptos de valores equivalente a vivienda de interés social.

Se analizó el avalúo realizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, se respetan las consideraciones tenidas en cuenta en la fijación del precio, pero no las comparto por las siguientes razones:

Considero que con base en las investigaciones de mercado que se han venido realizando en el sector, el valor Mt2 es superior.

No se puede generalizar, que todos los inmuebles de Medellín rebajaron de precio dada la coyuntura del mercado inmobiliario.

Las ventas actuales, en un porcentaje alto obedecen a los deseos de liquidez de los propietarios, al no conseguir efectivo en el mercado financiero, lo cual desdibuja el valor real de la propiedad raíz.

La División de Catastro es una entidad autónoma que hace las veces de Lonja de Propiedad Raíz, para lo cual cuenta con un grupo de profesionales encargados de realizar los avalúos catastrales según parámetros y técnicas establecidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, teniendo en cuenta los Avalúos Comerciales de los predios que negocia el Municipio de Medellín.

El avalúo de un lote resultante de uno de mayor extensión, se hace con base a los valores comerciales resultante de un estudio de mercado, vigente para el momento en que se realizan las investigaciones del caso (como ya se ha

venido diciendo), con aumentos anuales ya sea por los procesos de actualización o por los incrementos ordenados por el Gobierno Nacional.

De acuerdo a la investigación del mercado en el sector que lo circunda, se obtuvieron los siguientes datos:

Valor Mts2 lote sin afectación: Entre \$350.000 y \$450.000

Valor Mts2 promedio del lote: \$257.000

Valor comercial inmueble: \$9.900.000.000

Avalúo catastral actual: \$5.151.474.000

Considero que a este lote, se le debe descontar el porcentaje correspondiente al incremento para el año 2001, fijando para esta vigencia, el mismo avalúo que fijó la resolución 2300 del 2000.

(...)” (subrayado fuera de texto)

También obra el avalúo comercial realizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín el 30 de diciembre de 1998, al lote de terreno ubicado en la carrera 38 No. 26-433 en el barrio San Diego de Medellín e identificado con el número de matrícula inmobiliaria No. 737687 (folio 92-113) en el que consta:

“(…) II. Descripción del Inmueble (…) 4. Localización: El inmueble motivo del presente avalúo, consiste en un lote de terreno bruto localizado en posición medianera frontal a la variante Las Palmas en su costado occidental con nomenclatura No. 26-433, Barrio San Diego del municipio de Medellín. (…) 5. Linderos, configuración y áreas: El lote se identifica con la matrícula inmobiliaria No. 001-737687, escritura pública de última procedencia No. 1.808 del 24 de junio de 1994 Notaría 10 de Medellín, Escritura por la cual adquirió Fiduciaria Suramericana S.A: (...). AREAS: LOTE: 38.551,62 MT2: Los datos de área del lote y sus dimensiones fueron extractados de Estudios de Títulos del Doctor Gonzalo Luis Restrepo E. y de plano en escala 1:750 de fecha Junio de 1995, suministrado por los solicitantes.. (…) 6. DESCRIPCIÓN DEL INMUEBLE: (…) 7. CONSIDERACIONES GENERALES: El sector donde se localiza el inmueble, se caracteriza por el uso mixto, con desarrollos residenciales principalmente en la tipología multifamiliar en unidades cerradas, así como establecimientos comerciales recreativos y de servicio, tanto sobre el corredor de la variante Las Palmas como en los sectores adyacentes. (...). NORMAS: De acuerdo a la consulta del Estatuto de Planeación y Control para el municipio de Medellín el lote se encuentra clasificado como corredor turístico dentro de la zona 2, franja de densidad Alta, sector de obligación A, Índice de construcción 2.8, (...) DESARROLLO RESIDENCIAL PLANTEADO: (...). VÍAS OBLIGADAS: (...). RETIROS: (...). OFERTA Y DEMANDA: (...). FUTURO DEL SECTOR: (...). II. AVALÚO: 1. Política: El precio que asigna la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín S.A. a los inmuebles valuados siempre es el que correspondería a una operación de contado, entendiéndose como tal, la que se refiere al valor actual del bien, cubierto en el momento mismo de efectuarse la operación, sin consideración alguna referente a la situación financiera de los contratantes. El avalúo practicado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín S.A. corresponde al precio comercial del respectivo inmueble, expresado en dinero, entendiéndose por precio comercial aquél que el comprador y un vendedor

estarían dispuestos a pagar y recibir de contado, respectivamente por una propiedad, de acuerdo a sus características generales y a su locación y actuando ambas partes libres de toda necesidad y urgencia. Para efectos de la conformación del precio del bien avaluado, la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín S.A., entre otros criterios, ha tenido en cuenta los avalúos recientes y las transacciones en el sector al que, homogéneamente, pertenece el inmueble. (...). 2. Valores: Hechas las consideraciones anteriores el siguiente es nuestro concepto sobre el valor comercial del inmueble. LOTE: 38.551,62 Mt2 a \$100.000 Mt2 \$ 3.855'162.000 SON TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL PESOS M.L. (...)."

Obra copia del informe correspondiente al avalúo comercial No. 313-2001, rendido por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá el 23 de agosto de 2001, al lote de terreno ubicado en la calle 38 No. 26-433 con matrícula inmobiliaria 001-737687 en el municipio de Medellín (folio 148-158):

"(...) Este avalúo fue tomado y soportado del Avalúo Corporativo realizado por la Loja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, con base en la visita realizada por el evaluador registrado y autorizado, previa determinación hecha por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, se estudiaron cuidadosamente las características del inmueble, así como las del sector, oferta y demanda actuales y demás elementos necesarios para la valoración inmobiliaria. El Comité Técnico de Avalúos Corporativos de la entidad revisó y analizó el procedimiento efectuado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia y acogió finalmente los valores en la forma que les consignamos con la presente. (...)

INFORME TÉCNICO DE AVALUO (...)

CARÁCTERÍSTICAS GENERALES DEL SECTOR: (...) DELIMITACIÓN DEL BARRIO SAN DIEGO. (...) ACTIVIDADES PREDOMINANTES DEL SECTOR (...). ESTRATO SOCIOECONÓMICO (...). TIPOLOGÍA DE LAS EDIFICACIONES. (...) REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA DEL SECTOR: De acuerdo al Plan de Ordenamiento territorial adoptado mediante Acuerdo 062 de diciembre 30 del 2000, el inmueble objeto de avalúo se encuentra ubicado en la zona suroriental de la ciudad, dentro del polígono Z3_Z5 CON 2, Sectores que presentan un desarrollo adecuado al modelo de ciudad en los cuales es posible el cumplimiento de los objetivos del Plan y se propiciará la generación de dotación de infraestructura, espacio público y equipamientos. (...). PERSPECTIVAS DE VALORIZACIÓN (...). INFRAESTRUCTURA URBANÍSTICA DEL SECTOR (...). CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL TERRENO (...). CONSIDERACIONES GENERALES. Las características más relevantes de la propiedad expuestas en los capítulos anteriores, se ha tenido en cuenta en la determinación del justiprecio comercial materia del presente informe las siguientes particularidades. 1. La localización general del lote dentro del marco general de la ciudad como un sector con potencial de desarrollo y densificación en proyectos residenciales. 2. La vocación residencial amplia del lote. 3. La fácil accesibilidad mediante malla vial conformada y la cercanía a todos los servicios complementarios al uso habitacional. (...) 12. El avalúo comercial practicado, corresponde al valor comercial del inmueble expresado en dinero, entendiéndose por valor comercial aquel que un vendedor y un comprador estarían dispuestos a pagar y recibir en un mercado con alternativas de negociación entre las partes. (...). METODOLOGÍA VALUATORIA.

Metodología: Para el análisis del inmueble se evalúan diferentes factores tanto positivos como negativos que afectan al inmueble e influyen directamente en el valor por metro cuadrado de este. Adicionalmente se utilizan las diferentes metodologías valuatorias, que para el caso particular que nos ocupa fueron el Método Comparativo de Mercado el cual se basa en la información suministrada por la realidad del mercado, que consiste en una investigación general de oferta, negocios. De igual manera se utilizó el Método o Ejercicio Residual, el cual consiste en un desarrollo residencial hipotético, teniendo en cuenta las expectativas de mercado, el producto más apropiado para desarrollar los costos reales, directos e indirectos y de urbanismo, para último llegar a un residuo el cual sería el mayor valor a pagar por el lote en mención por un constructor. AREA DEL LOTE: 38.551,52 M2. VALOR UNITARIO MT2: \$100.000. TOTAL: \$3.855'152.000. SON TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL MILLONES CIENTO CINCUENTA Y DOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE.”

En la Declaración del señor Edgardo Enrique González Díaz, Economista Planificador de Catastro del Municipio de Medellín (folio 482), se observa:

“CONTESTÓ: Una vez visitado y analizada cada una de las peticiones del contribuyente, se realizaron conclusiones que fueron plasmadas en los respectivos informes adjuntos al expediente. No recuerdo en este momento las conclusiones. (...) PREGUNTADO: Cuál fue la metodología empleada por la Subsecretaría de Catastro para la asignación de los avalúos efectuados dentro del proceso de actualización en el año de 1998 con vigencia fiscal 1999. CONTESTO. Es la misma metodología establecida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para las formaciones y actualizaciones catastrales según Ley 14 de 1983 y Resolución 2555 de 1988 que consisten en la obtención de zonas geoeconómicas, o sea valor de la tierra y tablas de construcción de acuerdo a la destinación económica según una investigación de mercado para el municipio de Medellín y los corregimientos adscritos a estos. (...) PREGUNTADO: Sírvase explicarle al despacho cómo se elabora el estudio de mercado inmobiliario y consultas a la Lonja de Propiedad Raíz para efectos de la fijación del avalúo. CONTESTÓ: Los peritos evaluadores de la subsecretaría de catastro siguiendo los derroteros establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, recurre a consultas directas a la Lonja de Propiedad Raíz, amigos peritos adscritos a la Lonja, revistas especializadas de propiedad raíz, (...) CONTESTÓ: Como lo habíamos dicho anteriormente, la subsecretaría de catastro basados en la Ley 223 puede moverse entre el 40% y 100% del valor comercial de los predios, pero la autoridad catastral de la época, Alcalde y Secretaría de Hacienda determinaron que para la actualización catastral e 1998 con vigencia de 1999 se establecería el 50% del valor comercial de estos predios, siguiente estos lineamientos se resolvió la petición del interesado. (...) CONTESTO: El hecho de que los peritos evaluadores privados y públicos, llamemos así u oficiales, sigamos los mismos parámetros establecidos por ley, no significa que el avalúo tiene que ser igual, porque aunque no se encuentra reglamentado por ley en última prima es un concepto subjetivo y para probar esto puede solicitar un avalúo a varias firmas adscritas a la Lonja y observará valores y diferencias de éstos en cada una. Quiero aclarar que la diferencia entre el avalúo comercial real mientras que la Lonja de Propiedad Raíz avalúa teniendo en cuenta para que se necesita el avalúo. Es decir que habrá un avalúo si es para hipoteca y habrá otro si es para compra y habrá otro si es

para impuesto predial a este se debe la diferencia entre el valor que asignan muchos peritos de la Lonja y el avalúo catastral. (...)” (subrayado fuera de texto)

A folios 493 a 500, obra el Dictamen Pericial solicitado por la parte demandante realizado por los auxiliares de la justicia Alonso García Sierra y María Dolores Estrada, en el que consta:

“(…) Procedimos a hacer un análisis de todos los documentos allegados al proceso, y observamos que se trata de determinar el avalúo que debió fijar la División del Catastro del Municipio de Medellín a los siguientes inmuebles (...)

(...)A partir del 1ro de enero de 1.999, se determinaron los siguientes avalúos:

MATRICULA NO. 737687

\$5.397.280.000 (...)

(...) 4- ANÁLISIS DE OTROS AVALÚOS QUE APARECEN EN EL PROCESO

En el expediente se encuentran los siguientes avalúos:

4.1- DE LA LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ DE MEDELLÍN.

A folios 92 a 113 se encuentra en avalúo presentado por la Lonja de Propiedad raíz de Medellín, de fecha 30 de diciembre de 1.998, en el cual determina:

“6- DESCRIPCION DEL INMUEBLE

Se trata de un lote de terreno distinguido como Fuente San Diego, localizado frontal a la carrera 38 o Variante Las Palmas, compuesto por una amplia meseta apta para desarrollar y unas laderas de altas pendientes no aptas para desarrollos. Es un lote vacante sin urbanismo, con uso del suelo mixto comercial y residencial, cuya vocación está más orientada hacia el uso residencial dada su área y desarrollos colindantes de edificios multifamiliares de reciente construcción. Su topografía es amena, manejable en el evento de cualquier desarrollo y subdivisible en lotes menores o etapas...”

Al describir la ubicación terminan haciendo el siguiente comentario:

“el área útil del lote es de 55% aproximadamente, debido a las áreas del terreno con topografía inclinada fuerte no aptas para desarrollar...”

En cuanto a retiros dice:

“deberá respetar el retiro de 25Mts. Promedio a la quebrada El Indio...”

4.1.1 DETERMINACION DEL PRECIO

El precio comercial asignado al lote distinguido con matricula 737687, fue:

38.551.61 metros ² a \$ 100.000 \$ 3.855.162.000

4.2 AVALUO EFECTUADO POR LA LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTÁ.

A folios 146 aparece el avalúo efectuado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, a solicitud de la empresa CONCRETO S.A.

El avalúo corporativo hecho por esta entidad fue elaborado con base en la visita efectuada `por un evaluador registrado y autorizado que estudió “cuidadosamente las características del inmueble, así como las del sector,

oferta y demanda actuales y demás elementos necesarios para valoración inmobiliaria”.

“el comité técnico de avalúos corporativos de la entidad revisó y analizó el procedimiento efectuado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia y acogió finalmente los valores en la forma como les consignamos con la presente”.

En el extracto del acta del Comité Técnico de avalúos de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá en sesión efectuada el 17 de agosto de 2.001 a la cual asistieron:

COMITÉ TÉCNICO

Sergio Mutis Caballero

Jairo González Chaves

Gerardo Fresneda Melo

REPRESENTANTES DE LA LONJA

Liliana Uribe Ángel- Vicepresidente Técnico

Carlos Franco Márquez- Profesional de Avalúos

En el acta correspondiente a esta sesión, se dejó la siguiente constancia:

“... Analizado el informe rendido por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia e introducidas las observaciones pertinentes por parte del Comité Técnico de Avalúos Corporativos, este aprueba unánimemente los valores consignados en el informe final.”

Después de algunas consideraciones sobre la información básica, titulación, delimitación del Barrio San Diego, actividades predominantes de sector estrato, socio- económico, tipología de las edificaciones, reglamentación urbanísticas del sector, perspectivas de valorización, infraestructura urbanística del sector, ubicación cabida y linderos, forma geométrica y relieve, topografía, relación frente-fondo, vías obligadas y cesiones obligatorias, retiros, desarrollo residencial planteado, determinaron el avalúo de la siguiente manera:

Inmueble	Área Mts ²	Valor unitario	TOTAL
LOTE	38.551.52	100.000	3.855.152.000

No debe olvidarse que para el año de 1.999, en el país existía el fenómeno de desaceleración en las transacciones de compraventa de inmuebles y crisis de la actividad edificadora en el país, tal como lo anotan en las consideraciones generales la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, cuando anota lo siguiente:

“7- la considerable área del lote, hace que su valor por metro cuadrado se reduzca y sea inferior al promedio de la zona.

8- El lote carga con área no utilizable dada su topografía que son un porcentaje cercano al 40%.

9- la actual crisis de la actividad edificadora en el país, causada por las razones ya conocidas, hace eventual un desarrollo del predio a corto plazo, mientras que las actuales circunstancias no cambien.

10- de acuerdo al último estudio a fines de 1.999, se observa un decrecimiento en los valores de la tierra urbanizada en el Valle de Aburrá.

11- Las actuales condiciones del sector inmobiliario han generado una desaceleración en las transacciones de compraventa, cuyo resultado se refleja en factores de comercialización lento y en algunos casos negativos, en especial en lotes de terreno disponible para desarrollar.”

Por todo lo anterior y por el conocimiento personal que tuvimos de la situación de la desaceleración económica que vivió el país durante el periodo 1.998-2002, estimamos que el valor asignado al lote y concordante por las Lonjas de Medellín y Bogotá es el correcto.

5- AVALUOS CATASTRALES.

La ley 223 de 1995 dispuso que en ningún caso los avalúos catastrales podían ser interiores al 40% del comercial del inmueble.

El Municipio de Medellín, por conducto de la Secretaria de Hacienda sobre el particular en comunicación fechada en enero de 1.999 dirigida a los contribuyentes expresó:

“... en nuestro caso hemos fijado para el Municipio de Medellín los avalúos catastrales en un 50% con relación al valor comercial del inmueble...”

Con base en lo expuesto, consideramos que el valor comercial del inmueble distinguido con la matrícula inmobiliaria No. 001.737687 era de \$3.855'.152.000. Si a esta suma se le aplica el 50% para determinar el avalúo catastral, éste era de MIL NOVECIENTOS VEINTISIETE MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL PESOS M.L. (%1.927.576.000), PARA LA VIGENCIA DE 1.999.

Como lo dejamos anotado en el número 3.4 de este dictamen, para el año 2.000, no fueron reajustados los avalúos catastrales, por tanto para este año, el avalúo será el mismo.(...)”

Nótese que de los informes GE 2392 de 25 de octubre de 2000 y GE-160 de 23 de abril de 2001 los cuales fueron tenidos en cuenta por la Administración Municipal en los actos administrativos demandados, resulta imposible establecer el origen de los valores allí consignados, pues además de la remisión que aquellos hacen a los mencionados informes producto de unas inspecciones oculares, tampoco consta la metodología utilizada para determinar los valores comerciales que dan lugar a los respectivos avalúos, ni se alude a estudio técnico alguno que haga parte del acto administrativo, como para constatar la veracidad de los mismos.

Así las cosas, no es factible establecer la realidad de las afirmaciones que el recurrente expone en su escrito de apelación referentes a la utilización de la metodología establecida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, la Ley 14 de 1983 la Ley 223 de 1995, el Decreto 3496 de 1983 y la Resolución

2555 de 1988, en cuanto al área del lote, área construida, área común construida, área privada construida, área privada sin construir, destinación económica (uso – tipo), porcentaje de copropiedad, ubicación del predio (pisos), valor del lote (zona geoeconómica), calificación de las propiedades de acuerdo con sus acabados y estado de conservación, etc.

Ahora, tan cierto es lo anterior que en el trámite de la primera instancia se decretó una prueba testimonial y una pericial, con el fin de demostrar los factores que tuvo en cuenta la Administración Municipal al momento de fijar el avalúo catastral del inmueble en cuestión.

Al interrogar al señor Edgardo Enrique González Díaz, Economista Planificador de la Oficina de Catastro del Municipio de Medellín, sobre los factores determinantes del avalúo fijado por la Administración en los actos acusados, se observa que también se afirma haberse utilizado la metodología del IGAC bajo los parámetros señalados por el recurrente. No obstante, se reitera que del testimonio tampoco se derivan elementos tangibles que permitan comprobar la veracidad de las afirmaciones contenidas en los actos acusados.

Contrario a lo anterior, el dictamen pericial practicado dentro del presente proceso y respecto del cual se dio traslado a las partes (folio 503) sin objeción alguna, da cuenta de que se analizaron los avalúos catastrales que realizó tanto la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín como la de Bogotá, los cuales reflejan una investigación de mercado y un análisis estadístico del mercado inmobiliario que permiten conocer la realidad de dicho mercado.

En este orden de ideas, es claro que la Subsecretaría de Catastro Municipal, debió motivar expresamente la decisión de asignar el valor contemplado como avalúo en la mencionada Resolución, con fundamento en las normas que en esa materia ha expedido el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, según indica el artículo 20 del Decreto 1420 de 1998, por el que se reglamenta la Ley 388 de 1997, así:

“Artículo 20. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones y la personas naturales o jurídicas registradas y autorizadas por las lonjas en sus informes de avalúo, especificarán el método utilizado y el valor comercial definido independizando el valor del suelo, el de las edificaciones y las mejoras si fuere el caso, y las consideraciones que llevaron a tal estimación”. (Subrayado fuera de texto).

En efecto, la Sala en sentencia de 31 de agosto de 2015¹ prohió la sentencia proferida por la misma el 24 de julio de 2008², en la que se precisó que la formación o actualización del avalúo catastral corresponde a una metodología y a unos valores que debe sustentar la Administración respectiva. Dijo la Sala:

“Nótese que lo indicado en la norma, corresponde a una metodología y a unos valores que debe sustentar la respectiva decisión administrativa en materia avalúos frente al proceso en comento.

Al respecto, vale la pena traer a colación la Sentencia de 24 de julio de 2008, Expediente No. 2002-02030-01, M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade, que en lo pertinente señala:

Según el artículo 2º del Decreto 3496 de 1986, 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 económica». El aspecto fiscal –precisa el artículo 5º idem– consiste en la preparación y entrega, a las autoridades tributarias, de los avalúos catastrales a que se aplicarán las tarifas del impuesto predial. El artículo 7º del Decreto 3496 de 1986 define el avalúo catastral y establece las reglas para su determinación: (...). Según esta norma, la fijación del avalúo catastral comienza por el señalamiento de áreas o zonas geoeconómicas homogéneas, dentro de las cuales se determinarán por separado los valores unitarios de terreno y construcción mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral puede realizarse en las fases de formación, (...) del catastro, cuyos conceptos están esbozados en el Decreto 3496 de 1986 y se detallan en la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

(...)

El proceso de formación catastral termina con la resolución, que debe publicarse, en que el Jefe de la Oficina de Catastro ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y advierte que «los avalúos resultantes de la formación entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados» (artículo 87). La actualización de la formación es el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral «mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del Catastro y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de

¹ Expediente: 2003-03972, Actora: CINE COLOMBIA S.A., M.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

² Expediente: 2002-02030, M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario» (artículo 88).”(Subrayado fuera de texto).

De este modo, y aun cuando la Resolución 2555 de 1988, preceptúa que el avalúo generado en este tipo de procesos será el que determinen las autoridades catastrales³, lo cual es invocado por la Administración tanto en los actos demandados, como en la contestación de la demanda y el recurso, debe reiterarse por la Sala, que ello no implica que el respectivo avalúo puede obedecer a una decisión arbitraria y sin motivación, sino que el mismo ha de contener los elementos que permitan al administrado conocer o controvertir a partir de bases ciertas las razones que conllevaron a fijar el avalúo catastral en un determinado valor y que le permita a éste impetrar su revisión.”

Reitera la Sala que el avalúo catastral no puede obedecer a una decisión arbitraria y sin motivación, sino que el mismo ha de contener los elementos que permitan al administrado conocer o controvertir a partir de bases ciertas, las razones que conllevaron a fijar el avalúo catastral en un determinado valor y que le permita a éste impetrar su revisión.

Así las cosas, es claro que le asiste razón al *a quo* al haber declarado la nulidad parcial de los actos acusados, en lo que hace relación con el avalúo del predio cuyo número de matrícula inmobiliaria es 737687, pues el dictamen rendido dentro del proceso contiene elementos de juicio para fijar el avalúo catastral de dicho inmueble, el cual se fundamentó tanto en el avalúo catastral presentado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín realizado el 30 de diciembre de 1998, como el de Bogotá realizado el 17 de agosto de 2001.

Siguiendo los lineamientos para la apreciación del dictamen pericial, previstos en el artículo 241 del C. de P. C.⁴, se observa que éste fue realizado por los peritos de la justicia Dolores Estrada Patiño y Alfonso García Sierra, miembros de la Lonja de Propiedad Raíz de Antioquia, lo que los acredita como profesionales idóneos para su realización⁵.

³ Artículo 110 ibídem.

⁴ “Artículo 241. Apreciación del dictamen. Al apreciar el dictamen se tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso...”

Esta disposición concuerda con lo señalado en el artículo 232 del C.G.P.

⁵ Léase la Sentencia de esta Sección de 7 de febrero de 2013, Expediente No. 2008-01204. M.P. Dra. María Elizabeth García González.

Igualmente, en el texto del dictamen se anuncia que la determinación del valor comercial del inmueble se hizo en consideración a sus características físicas, del mercado inmobiliario, de su utilización actual y futura, todo lo cual es desarrollado en los términos que allí se contemplan y especificados por el *a quo*.

Fuerza es, entonces confirmar la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

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

F A L L A :

CONFÍRMASE la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 19 de febrero de 2009.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA