

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA PRIMERA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO

Medellín, diez (10) de septiembre de dos mil trece (2013)

MEDIO CONTROL	DE	NULIDAD
DEMANDANTE		ASOCIACIÓN DE JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL CARMEN DE VIBORAL Y OTRO
DEMANDADO		DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y OTRO
RADICADO		05001 23 33 000 2013 00919
INSTANCIA		PRIMERA
ASUNTO		RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR –SUSPENSIÓN PROVISIONAL-
AUTO INTERLOCUTORIO		Nº 226

En escrito separado a la demanda, la parte actora solicita se decrete la suspensión provisional del artículo 1° de la Resolución N° 70 del 20 de diciembre de 2012 proferida por el Director de Sistemas de Información y Catastro de la Gobernación de Antioquia respecto al aparte que literalmente señala: *Aprobar el estudio de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas para el sector RURAL TOTAL, del Municipio de EL CARMEN DE VIBORAL*. También del artículo 2° del citado acto, frente a la siguiente expresión: *Aprobar el valor unitario de los tipos de construcciones y/o edificaciones para el sector RURAL TOTAL. Del MUNICIPIO DEL CARMEN DE VIBORAL, según la actuación regresiva determinada así (...).*

Solicita también se suspenda de forma provisional, la Resolución N° 71 del 21 de diciembre de 2012 proferida por el Director de Sistemas de Información y Catastro de la Gobernación de Antioquia, la cual dispuso en su primer artículo ordenar la inscripción catastral de los predios de la zona rural del Municipio El Carmen de Viboral, fijando para ello los avalúos catastrales resultantes del proceso de actualización; así como del artículo tercero que prevé que los avalúos establecidos permanecerán incorporados al catastro y tendrán vigencia fiscal a partir del 1° de enero de 2013.

1. ANTECEDENTES

1.1 Fundamentos de la solicitud

El señor Gilber Grajales Betancur actuando en causa propia y como representante legal de la Asociación de Juntas de Acción Comunal del Carmen de Viboral,

fundamenta la petición de la medida cautelar de suspensión provisional, en lo siguiente:

Es menester ordenar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, al desconocer lo previsto en la Ley 14 de 1983, artículo 3°, dado que en el proceso de actualización catastral no se realizó de forma correcta la identificación física pues no se visitaron muchos propietarios, tampoco es correcta la identificación económica pues el estudio de mercado inmobiliario no se ajusta a las condiciones reales de las veredas del municipio.

Se desconoce en la actuación de la administración la norma en que debía fundarse, esto es, la Resolución N° 70 de 2011 del IGAC, especialmente en el aspecto económico, el aumento del valor catastral supera el valor comercial, con aumentos del 2000 y 3000%. Se ha dado una destinación a los predios de la zona rural que no corresponde a la realidad, porque la mayoría son destinados a la pequeña producción agrícola.

1.2 Trámite procesal

La demanda en ejercicio del medio de control de nulidad se presentó en la Secretaría del Tribunal el día 29 de mayo de 2013¹, repartida a esta dependencia judicial e inadmitida en una primera oportunidad por auto del 8 de julio del mismo año² en la que se exigieron unos requisitos formales tales como certificado de representación y traslados de la demanda.

Cumplidas las exigencias realizadas, el día 2 de agosto de 2013³ se admitió la demanda, y en auto separado⁴ se dispuso dar traslado por el término de 5 días siguientes a la notificación para que las entidades demandadas se pronunciaran sobre la petición de suspensión provisional.

El día 22 de agosto de 2013 la Secretaría de la Corporación notifica el auto admisorio de la demanda y el auto que ordenó dar traslado de la solicitud de medida, los cuales se adjuntaron al mensaje de datos enviado al buzón electrónico, envío confirmado por el sistema en el sentido de que el correo fue exitosamente entregado a sus destinatarios⁵. En este orden, los 5 días para emitir pronunciamiento transcurrieron entre el viernes 23 de agosto hasta el día jueves 29 de agosto de 2013 a las 5:00 p.m.

¹ Folio 7.

² Folio 237.

³ Folio 241.

⁴ Folio 242.

⁵ La constancia del envío del correo y el acuse de recibo obran en los folios 243 y 244.

1.3 Posición de las entidades públicas demandadas

1.3.1 Del Departamento de Antioquia

El día 29 de agosto de 2013, dentro del término legal, se presenta en la Secretaría del Tribunal el pronunciamiento del Departamento de Antioquia a la solicitud de medida cautelar presentada con la demanda. En resumen, se pronuncia así:

La medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo opera cuando la violación de la norma legal que se aduce surge de la confrontación del acta y de las normas superiores invocadas. La Oficina de Catastro de la entidad analizó la parte técnica y jurídica que se acusa fue desconocida por el Departamento, señala que la autoridad catastral no ha incurrido en una conducta violatoria del artículo 3° de la Ley 14 de 1983.

El proceso de actualización se lleva a cabo por medio de actividades tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles. Con la tecnología disponible se pueden identificar los inmuebles sin tener que realizar visita a cada predio, la cual será necesaria en los espacios físicos de los municipios donde no se cuente con información que dé certeza al contratista o entidad que hace la actualización. La norma no impone la obligatoria visita a cada inmueble, se señala la obligación de identificar el predio de forma correcta.

El artículo 12 de la Ley 14 de 1983 prevé que la actividad catastral está sujeta a las normas técnicas establecidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. El artículo 80 de la Resolución 70 de 2011 del IGAC permite concluir que no es menester la visita predio a predio, ni la presencia del propietario para concretar el aspecto físico de los inmuebles en los procesos de actualización catastral.

Se ordenó la renovación de la inscripción en el catastro de los predios rurales y urbanos del Municipio de El Carmen de Viboral se determinó la vigencia fiscal de los avalúos resultantes a partir del 1° de enero de 2013, municipio en el cual han transcurrido 10 años sin actualización catastral, en consecuencia, es normal la diferencia existente entre la vigencia anterior y la presente

La correcta identificación económica implica que el avalúo catastral aprecie el valor del mercado inmobiliario de la zona económica donde está ubicado el predio, se realiza un estudio de zonas homogéneas geoeconómicas, este no se hace de forma particular, además el legislador impone que el avalúo catastral no sea inferior al 60% del valor comercial.

El destino económico del predio solo tiene finalidad estadística, no afecta la base gravable del impuesto predial, el valor unitario del terreno se determina por zonas homogéneas geoeconómicas, las cuales se establecen definiendo el valor del mercado inmobiliario para esa clase de terrenos.

El catastro para organizar su información divide los territorios de los municipios en dos zonas, la urbana y la rural, según se trate del área comprendida dentro o fuera del perímetro urbano.

En el proceso de actualización catastral del Municipio del Carmen de El Viboral ninguno de los avalúos catastrales supera el valor comercial, los hechos descritos por el demandante no dan cuenta de la violación de norma alguna.

1.3.2 Del Municipio del Carmen de Viboral

Al Municipio se le notificó por medio de mensaje dirigido al buzón electrónico para recibir notificaciones judiciales el auto que dio traslado de la solicitud de suspensión provisional propuesta por el actor, no obstante, finalizado el término de los 5 días, no se emitió pronunciamiento alguno.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Medidas cautelares. La Ley 1437 de 2011, también conocida como Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entró a regir el día 2 de julio de 2012 según el artículo 308 *ibídem*, aplicándose para todos los procedimientos y actuaciones administrativas iniciadas a partir de tal fecha.

El Título IV, Capítulo XI versa sobre las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, previendo el artículo 229 que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada; solicitud a la cual, si es del caso, accederá el juez o magistrado por medio de providencia motivada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; sin que tal decisión signifique un prejuzgamiento.

Se ha sostenido⁶ que en la comisión de reforma se hizo un sondeo de las decisiones adoptadas en vigencia del Decreto 01 de 1984 concluyendo que la función de la jurisdicción contencioso de administrativa había sido reparadora de los daños causados con la actividad de la Administración, pero carecía de

⁶ Arboleda Perdomo, José E. “Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, 2ª Edición 2012, Ed. Legis. Colombia.

potestades preventivas, y si bien la figura de la suspensión provisional existía, se caracterizaba por ser una medida cautelar tímida, siendo menester regular nuevos poderes para el juez:

“Las medidas cautelares reguladas en el capítulo XI del nuevo ordenamiento buscan responder a estas inquietudes, aumentando las facultades de acción del juez contencioso administrativo con miras a controlar de manera más eficiente el actuar de la Administración, con la esperanza de que los requisitos y límites de los que se rodearon, tendientes a evitar desafueros, no se interpreten de manera que las tornen inoperantes.”⁷

Ahora bien, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 indica que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión; bajo el supuesto de que guarden relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Sobre la clasificación y fines de cada una de las medidas a adoptar en el proceso, se afirma:

“-Medidas preventivas. Las medidas cautelares preventivas buscan evitar que se produzca o aumente el daño causado por la Administración. Cuando éste es consecuencia de un acto administrativo, la suspensión de los efectos es la medida preventiva por antonomasia. (...)

-Medidas conservativas. Las medidas conservativas buscan mantener el statu quo previo a la decisión administrativa o a la acción u omisión de la Administración, para evitar que se vuelva irreversible la situación, o que no sea posible volver las cosas al estado anterior y por tanto lo único viable sea la indemnización de perjuicios.

-Medidas anticipativas. Quizás esta es la mayor novedad, pues este tipo de medidas cautelares le permiten al juez anticipar el derecho pedido como pretensión principal, en forma cautelar antes de la sentencia de fondo. Es claro que esa anticipación no puede ser de tal naturaleza que la situación en la que quede el demandante se convierta en irreversible en caso de perder el proceso.

-Medidas de suspensión. Se trata de la suspensión de los actos administrativos, que como se expuso es fundamentalmente preventiva. Sin embargo, el numeral 2 [Art. 230 L. 1437 de 2011] permite suspender todo tipo de procedimiento o actuación administrativa, debiendo el juez, además, ordenar corregir los defectos de que adolezca la actuación para que pueda continuar.”⁸ (Negrillas por fuera del texto)

En la posibilidad de las medidas el juez o magistrado puede decretar una o varias entre las cuales el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, enuncia:

⁷ *Ibídem*, Pág. 353.

⁸ *Ibídem*, Pág 357

1. Ordenar que se mantenga una situación o se restablezca, cuando fuese posible.
2. Suspender un procedimiento administrativo, siempre y cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar a la autoridad a adoptar una decisión, a realizar o demoler una obra a fin de prevenir un perjuicio.
5. Imponer a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

2.1.2 Medida cautelar de suspensión provisional.

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo establece los requisitos para decretar las medidas cautelares, y respecto a la medida de suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, la normativa prevé que procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda si aquélla puede inferirse del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores alegadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

El doctrinante Juan Ángel Palacio Hincapié⁹ define la suspensión provisional como el mecanismo a través del cual se solicita al juez administrativo la suspensión de la aplicación de un acto administrativo hasta tanto resuelva de fondo la controversia que se le plantea sobre su legalidad. Rescata el hecho de que la medida tiene consagración constitucional en el artículo 238 Superior, facultando para adoptarla a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y sobre su regulación en la Ley 1437 de 2011, refiere:

“La suspensión provisional es una medida cautelar que en el CPACA fue innovada en su redacción para facultar su procedencia. En el C.C.A anterior la suspensión provisional requería de un trámite previo, sumario y formalista. Se caracterizaba porque el juez para decretarla no podía acudir a silogismos y análisis profundos para llegar a la conclusión de que un acto infringe una norma superior. En la nueva redacción, por el contrario (sic), el juez puede y debe hacer los estudios necesarios, si es el caso, para llegar a la conclusión de suspender. (...) Eso significa que el juez debe hacer la valoración probatoria que le permita llegar a la deducción de la contradicción de las

⁹ Hincapié Palacio, Juan Ángel. “Derecho Procesal Administrativo”, Octava Edición 2013, Ed. Librería Jurídica Sánchez.

normas, salvo que tal contradicción de las normas se aprecie directamente de la confrontación del texto del acto con la norma superior invocada.”

2.2 Caso concreto

El señor Gilber Grajales Betancur promueve demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, contra el Departamento de Antioquia, pretendiendo la nulidad de algunos de artículos contenidos en los actos administrativos de carácter general expedidos por el Director de Sistemas de Información y Catastro de la Gobernación de Antioquia, que versan sobre el proceso de actualización catastral del Municipio de El Carmen de Viboral.

De manera simultánea, solicita a la Magistratura suspenda provisionalmente los efectos de los actos que acusa de estar viciados de nulidad, bajo el argumento de desconocer el artículo 3° de la Ley 14 de 1983 por no haberse realizado una visita a cada inmueble y por no corresponder el estudio de mercado inmobiliario a la condiciones reales del Municipio de El Carmen de Viboral. También cita como norma desconocida la Resolución N° 70 de 2011 del IGAC, en tanto el aumento del valor catastral realizado supera el comercial de los inmuebles.

Por su parte, el Departamento de Antioquia sostiene que las normas invocadas en la demanda y en el escrito contentivo de la petición de suspensión provisional no aparecen desconocidas en los actos acusados, en tanto no es cierto que sea necesaria una visita predio a predio ya que existen métodos y tecnología por medio de la cual se logra una identificación física correcta de los predios, y la norma no impone a la autoridad catastral la obligación de visitar a cada inmueble respecto al que se adelanta un proceso de actualización catastral.

Señala también el Departamento que no es cierto que el avalúo catastral resultante del proceso de actualización, sea superior al comercial, situación distinta es que sí exista una diferencia del avalúo catastral en la vigencia anterior respecto a la actual, con ocasión de haber transcurrido 10 años sin que se hiciera una actualización de valores.

Con la demanda se aportaron los actos administrativos demandados. A folio 221 obra la Resolución N° 70 del 20 de diciembre de 2012 expedido por la Dirección de Sistemas de Información y Catastro. En la parte motiva se señala que el Municipio de El Carmen de Viboral se encuentra en proceso de actualización de la formación catastral y concluido el mismo, se le dio concepto favorable, en consecuencia, se resuelve aprobar el estudio de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas para el sector rural.

También es visible a folio 219 la Resolución N° 71 del 21 de diciembre de 2012, en la cual la Dirección de Sistemas de Información y Catastro ordena la renovación de la inscripción catastral de los predios de la zona rural del Municipio de El Carmen de Viboral fijando los avalúos catastrales resultantes del proceso de actualización.

De la normativa que se aduce desconocida en la actuación del Departamento de Antioquia, se lee lo siguiente:

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi en la Resolución 2555 de 1988 define el catastro en su artículo 1° como el inventario o censo actualizado y clasificado de los bienes inmuebles de carácter público y particular, a fin de identificarlos física, jurídica, fiscal y económicamente.

La Ley 14 de 1983 *por lo cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*, en su artículo 3° le impone a las autoridades catastrales la obligación de formar, actualizar y conservar los catastros; con el objetivo de lograr una correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi expide la Resolución N° 70 en el año 2011 *por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral*, en el artículo 8° explica que el avalúo catastral es la determinación del valor de los predios, el cual se obtiene a través de una investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario, sin que en ningún caso lo supere.

Para retomar el caso concreto, encuentra este Despacho que con la demanda se anexaron declaraciones extra juicio de moradores de varios predios ubicados en la zona rural del Municipio de El Carmen de Viboral. En ellas se sostiene que los predios no fueron visitados durante el proceso de actualización del catastro, en algunos casos si hubo visita más no están conformes con la destinación del uso del suelo. Así entre los folios 10 a 76.

Reposan solicitudes de la comunidad de la revisión de actualización catastral dirigidas al Concejo Municipal de El Carmen de Viboral y un listado de firmas. Obra comunicado del Concejo Municipal dirigido al Ministro de Hacienda y Crédito Público en el cual se pide se aplaze la entrada en vigencia del avalúo catastral resultante por el término de un año. (fol. 91)

Hay petición elevada a la Gobernación de Antioquia, catastro departamental, en la cual la comunidad del Municipio de El Carmen de Viboral da cuenta de su inconformidad con la actualización del avalúo catastral. (fol. 110)

En contexto, el Despacho no avizora la no conformidad de los actos administrativos acusados con las normas que se aducen desconocidas, en tanto, gran parte de la controversia que hoy convoca la atención, se refiere a irregularidades dentro del proceso de actualización del catastro, pues se afirma no se hizo una adecuada identificación de los predios y algunos no fueron visitados. Las normas acerca de la formación del catastro no imponen a la autoridad una obligación de visita a cada predio, sí le señalan que la identificación de los inmuebles es física, jurídica, fiscal y económica.

De la prueba aportada se aprecia que en efecto la comunidad no está conforme con el avalúo catastral que inició a regir el 1° de enero de 2013, como quiera que este constituye la base gravable de varios impuestos tales como el predial y el de registro, en consecuencia, un aumento en la base gravable conlleva un incremento de la tarifa a pagar. Sin embargo, no se aprecia de la lectura de las normas y de los actos un desconocimiento del ordenamiento superior, ni una irregularidad en el procedimiento, en tanto no hay prueba para llegar a tal conclusión, y en cuanto a la aseveración de que el avalúo catastral cuya vigencia ha iniciado en el año en curso, supera el valor comercial de los inmuebles, y en ese sentido está afectada su invalidez, se reitera que para que el suscrito infiera ello requiere de prueba, la lectura del cuerpo normativo y del acto administrativo en modo alguno llevan a ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto, es menester en el *sub lite* agotar las etapas del proceso ordinario, contar con los elementos probatorios y la postura de todas las partes.

La medida cautelar de suspensión provisional como se dijo será denegada, téngase en cuenta que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una excepción a la presunción de legalidad de los mismos, debiendo entonces advertirse la violación con las normas superiores invocadas de tal manera que la contradicción se pueda percibir mediante comparación, o existe prueba suficiente para llegar a tal determinación, lo que no ocurre en el caso concreto.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA,**

RESUELVE

PRIMERO: NIÉGASE la solicitud **MEDIDA CAUTELAR** de suspensión provisional efectuada en escrito anexo a la demanda.

SEGUNDO: En firme esta providencia, continúese con el trámite correspondiente. El expediente estará ubicado en notificaciones hasta tanto se cumplan los términos de que trata el artículo 199 del CPACA.

TERCERO: RECONOCER PERSONERÍA a la doctora **CLARA LUZ MEJÍA VÉLEZ** portadora de la T.P N° 80.063 del C.S.J para representar los intereses del Departamento de Antioquia en los términos del mandato visible a folio 245.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ÁLVARO CRUZ RIAÑO
MAGISTRADO