



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	08001-23-33-000-2017-01222-02 (27729)
Demandante	FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. CENTRO COMERCIAL VIVA BARRANQUILLA
Demandado	DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA
Temas	Impuesto predial. Inscripción catastral. Vigencia fiscal

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 1 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral, Sección B, que dispuso lo siguiente¹:

- 1. Declarar no probadas las excepciones de mérito formuladas por el Distrito de Barranquilla, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*
- 2. Declarar la nulidad (sic) la liquidación contenida en la orden de pago No. 500654998 del año 2017, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda Distrital de Barranquilla liquidó el impuesto predial unificado de esa anualidad, así como la Resolución GGG-DT-RS No. 00210-17 de 17 de julio de 2017, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración que interpuso la demandante en contra del recibo oficial de pago.*
A título de restablecimiento del derecho, la Sala determina que el impuesto predial del año 2017 a cargo de la Fiduciaria Bancolombia S.A. – Centro Comercial Viva Barranquilla, el Distrito de Barranquilla deberá liquidarlo con base en el avalúo catastral que se encontraba vigente a 1° de enero de 2017 en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, esto es, la suma de \$91.627.155.000 de pesos, valor que podrá ser aumentado para efectos de liquidar el impuesto en unos tres puntos cero por ciento (3,0%), lo anterior conforme a lo previsto en el Decreto 2207 de 2016.
- 3. Sin costas.*
- 4. Notifíquese a las partes y al agente del Ministerio Público delegado ante el tribunal.”*

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante la Resolución Nro. 08-001-1906-2016 del 20 de diciembre de 2016, notificada el 27 de enero de 2017, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC) incrementó el avalúo catastral del inmueble de propiedad de la parte actora, identificado con matrícula 01-03-0354-001-000.

Contra esa decisión administrativa, la interesada presentó recursos de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron resueltos con las Resoluciones Nros. 002 del 5 de mayo de 2017 y 001 del 20 de junio del mismo año, respectivamente, confirmando el acto recurrido.

¹ Samai. Índice 22.



La Secretaría Distrital de Hacienda de Barranquilla liquidó el impuesto predial por la vigencia 2017 a cargo de la demandante mediante el Recibo Oficial de Pago Nro. 500654998 del 31 de marzo de 2017, tomando como avalúo catastral el determinado en la decisión del IGAC.

El contribuyente presentó recurso de reconsideración, que fue desatado en la Resolución GGG-DT-RS Nro. 00210-17 del 17 de junio de 2017, manteniendo la liquidación del impuesto predial².

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones³:

“PRETENSIÓN PRINCIPAL: Que previo el trámite respectivo, se declare la **NULIDAD** del acto administrativo complejo compuesto por el Recibo Oficial de Pago No. 500654998 por medio del cual se determinó oficialmente el impuesto predial del Inmueble para el año 2017, así como de la Resolución GGT (sic)-DT-RS N°00210-17 del 17 de julio de 2017 (sic) Por medio de la cual se resuelve(sic) recurso de reconsideración interpuesto contra este.

PRETENSIÓN CONSECUCIONAL: Que en consecuencia de esta pretensión principal, se restablezca el derecho decretando (sic) liquidando el impuesto predial con el avalúo vigente para el año 2017.

COSTAS: Que se condene en costas y agencias en derecho a la Secretaría de Hacienda Distrital.”

A los anteriores efectos, la demandante invocó como violados los artículos 8 de la Ley 14 de 1983; 87 de la Ley 1437 de 2011; 16 y 18 del Decreto 924 de 2011; 2.2.2.1.22 del Decreto 1170 de 2015; y 43, 104 y 131 de la Resolución 70 de 2011. Los cargos de nulidad se resumen de la siguiente manera:

Cuestionó que, en los actos demandados, la Administración liquidó el impuesto predial del año gravable 2017 con un avalúo que no se encontraba vigente. Explicó que según el artículo 16 del Decreto Distrital 0924 de 2011 (Estatuto Tributario Distrital) la base gravable del predial en la ciudad de Barranquilla corresponde al avalúo catastral vigente al momento de causación del impuesto. Que, a su vez, por disposición del artículo 8 de la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1170 de 2015⁴, los avalúos entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

Dicha interpretación se acompasa con el artículo 104 de la Resolución 70 expedida por el IGAC⁵, que dispuso que, en materia de actualizaciones catastrales, su vigencia fiscal se encuentra supeditada al 1° de enero del año siguiente al que se ejecute el respectivo avalúo. Entendimiento que también fue acogido en el artículo 18 del Decreto Distrital 924 de 2011.

² Las anteriores actuaciones pueden consultarse así: Samai. Índice 24. 0800123330002170122200. 003. PRUEBAS DEMANDA.

³ Samai. Índice 24. 0800123330002170122200. PDF reforma demanda. Página 10.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.

⁵ Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral, y la conservación catastral.



Adujo que por disposición del artículo 131 de la Resolución 070 de 2011 la inscripción catastral entrará en vigencia desde la fecha en que se señale en el acto administrativo. Por esta razón, en el artículo 4° de la Resolución 08-001-1906-2016, por medio de la cual el IGAC modificó el avalúo catastral del predio en discusión, señaló que *“LA INSCRIPCIÓN CATASTRAL SE EFECTUARÁ CUANDO LA PRESENTE PROVIDENCIA QUEDE EN FIRME Y LUEGO SE COMUNICARÁ A LA TESORERÍA MUNICIPAL O DISTRITAL O DEPENDENCIA, QUE HAGA SUS VECES, ASÍ COMO A LAS DEMÁS AUTORIDADES QUE TENGAN INTERÉS EN ESTE ACTO.”*

Indicó que contra la mencionada resolución del IGAC (que modificó el avalúo catastral del inmueble) se interpusieron los recursos de reposición y en subsidio de apelación, de manera que, dicha decisión quedó en firme solo hasta el 23 de junio de 2017 con la resolución que resolvió la apelación, que puso fin a la vía administrativa. Bajo esas consideraciones, la vigencia fiscal de dicha modificación catastral solo era procedente a partir del 1° de enero de 2018, una vez la Administración procediera con la publicación de su decisión.

Refirió que de la respuesta a un derecho de petición de la sociedad brindada por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del IGAC, proferida el 31 de octubre de 2017, eran destacables estos aspectos: *i)* la entrega de la información de dicha entidad al Distrito correspondiente al año 2016 se realizó en el marco del convenio 6492 del 16 de septiembre de 2016, por medio del cual la Alcaldía Distrital resultó encargada de las competencias catastrales a partir del 1 de enero de 2017; *ii)* que si bien la información fue transmitida, lo cierto era que no fue notificada en el 2016, por lo que la resolución de modificación del avalúo del predio en discusión no estaba ejecutoriada en esa vigencia.

Así mismo; *iii)* la alcaldía tuvo conocimiento de los recursos interpuestos contra dicha resolución, dado que fueron radicados ante ella, por lo tanto, podía corroborar que el avalúo solo estaba ejecutoriado hasta el pronunciamiento de segunda instancia. Y, *iv)* la vigencia fiscal del avalúo catastral empezaba a partir del mes de enero de 2018, tal como lo establecía el artículo 22 del Decreto 3496 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de 1983.

Oposición de la demanda

El Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla controvertió las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente⁶:

En cuanto al único cargo de la demanda, advirtió la falta de un reparo puntual en contra de la expedición del acto de liquidación del impuesto predial por la vigencia 2017, diferente a señalar un presunto vicio de la autoridad catastral, por lo que, a su juicio, se estaba controvertiendo una decisión administrativa sin causa legítima o concepto que tipifique la violación al ordenamiento.

Aclaró que independientemente de la controversia administrativa o judicial que el ciudadano inicie contra la autoridad catastral, el Distrito debía liquidar el impuesto predial con el valor registrado en las bases catastrales a la fecha de causación del gravamen, esto es, a 1 de enero del año 2017.

Consideró que, sobre la vigencia de los avalúos, la actora confunde el término *“ejecutado con ejecutoriado”*, porque no tiene en cuenta que la misma se presenta *“a*

⁶ Samai. Índice 24. 0800123330002170122200. PDF contestación de la demanda



partir del 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron **ejecutados** dichos avalúos, es decir, realizados o hechos”, pues así lo señalan los artículos 8 de la Ley 14 de 1983, 43 y 104 de la Resolución 070 de 2011.

Dijo que lo primero que se hacía en estos procesos era “ejecutar” el avalúo, es decir, la operación material de hacerlo, y luego se expedía la resolución ordenando la inscripción, la cual quedaba sujeta a los recursos gubernativos. Que, si el recurso era resuelto de manera desfavorable, la inscripción quedaba en firme, y se decidía de forma favorable, procede la corrección del caso a su favor, pero “para cobrar el impuesto correspondiente, es decir, para efectos de la “vigencia fiscal” del avalúo en la cantidad que quedó definitivamente, la ley dice que debe tenerse en cuenta aquel que corresponda a 1 de enero del año siguiente a aquel en que se EJECUTÓ el avalúo”. Agregó que, entender lo contrario, conllevaría a que la autoridad tributaria no pueda tomar el avalúo durante las vigencias que dure la discusión administrativa y judicial de la decisión catastral, lo cual puede prolongarse años.

Lo dicho se reafirmaba con la interpretación del Consejo de Estado, según la cual la entrada en vigor del respectivo avalúo se produce al año siguiente de aquel en que se ejecutan las actuaciones tendientes a la formación o actualización catastral⁷, y que, además, la ejecución no comprende el proceso de agotamiento de la vía gubernativa.

Advirtió que si bien la Resolución 070 de 2011 ordenó dar efectos a las mutaciones a partir de la fecha dispuesta en el respectivo acto catastral, no podía desconocerse que de conformidad con el numeral 2 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, solo una vez notificados los recursos procedentes en vía administrativa, los actos adquieren fuerza legal para producir efectos, de lo que se infiere que es solo hasta ese momento en el que para efectos catastrales se entiende que surte efectos, no ocurriendo lo mismo con los efectos fiscales, los cuales están taxativamente señalados y vinculados a la ejecución del proceso catastral que se surte para llegar a éste.

Precisó que, respecto del proceso de actualización del inmueble de la demandante, el avalúo determinado fue confirmado por la autoridad administrativa, y sirvió como base para la liquidación del impuesto predial.

Dijo que, si bien, el **proceso catastral y el de liquidación del tributo son diferentes**, era obligación del Distrito determinar el impuesto predial conforme con la información catastral del inmueble reportada a 1 de enero de 2017, que, en este caso, corresponde al avalúo modificado por la Resolución 08-001-1906-2006 de 2016.

Finalmente propuso como **excepciones**: *i)* la ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones; *ii)* la legalidad de la actuación administrativa; *iii)* la improcedencia de los cargos de nulidad y *iv)* la genérica⁸.

Sentencia apelada

El Tribunal negó las excepciones de mérito propuestas por la demandada, y declaró la nulidad de los actos demandados, por lo que pasa a exponerse⁹.

⁷ Señaló el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 16 de octubre de 2018, exp.2018-00099-00.

⁸ En Audiencia Inicial celebrada el 4 de marzo de 2020, el Tribunal argumentó que hacían parte del fondo del asunto a decidir en la sentencia. Samai. Índice 24. 0800123330002170122200. 022. ACTA AUDIENCIA INICIAL. pdf

⁹ Samai del Tribunal. Índice 22



Manifestó que por disposición del artículo 16 del Decreto Distrital 0924 de 2011, el impuesto predial debe liquidarse conforme al avalúo catastral vigente al momento de causación del tributo. A su vez, el artículo 21 del mismo decreto estableció que el impuesto se causa el 1 de enero de cada año y su período es anual, lo que se encuentra acorde con la Ley 14 de 1983.

Puso de presente que la Resolución Nro. 08-001-1906-2016 del 20 de diciembre de 2016, proferida por el IGAC, mediante la cual se determinó el ajuste del avalúo catastral del inmueble asunto de discusión, fue objeto de los recursos de reposición y en subsidio apelación. Que, por tanto, la firmeza de esa decisión solo podía darse hasta el día siguiente de la notificación del acto que resolvió de forma definitiva los recursos mencionados, ello de conformidad con lo previsto en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

A partir de lo anterior, consideró que la ejecutoria del nuevo avalúo catastral quedó en firme desde el 23 de junio de 2017, por lo que sus efectos como base gravable del impuesto predial, eran predicables para la vigencia fiscal siguiente. En ese sentido, la parte demandada en los actos acusados dio una aplicación inadecuada de las normas que regulan la determinación del impuesto en cuestión al tomar como referencia un avalúo que no estaba vigente.

Precisó que, en este caso, no se analizó la legalidad de la labor que adelantó el IGAC para establecer el nuevo avalúo catastral del inmueble objeto de discusión, por el contrario, la controversia giró respecto a la base gravable que sirvió de referencia para que el Distrito liquidara el impuesto predial del año 2017. Razón por la que también declaró como no probadas las excepciones de mérito propuestas en la contestación de la demanda.

Así las cosas, el Tribunal declaró la nulidad de los actos acusados. A título de restablecimiento del derecho, ordenó que el impuesto predial del año gravable 2017 debía determinarse con base en el avalúo catastral anterior, por ser el vigente al 1 de enero de 2017, valor que podrá ser aumentado en un 3.0% conforme con lo previsto en el Decreto 2207 de 2016.

Finalmente, se abstuvo de condenar en costas por no encontrarlas causadas en el proceso.

Recurso de apelación

La demandada apeló la decisión de primera instancia por lo siguiente¹⁰:

Sobre la vigencia de los procesos de actualización de los avalúos, reprochó que el Tribunal entendiera que la Resolución Nro. 08-001-1906-2016 de 2016, proferida por el IGAC, quedó “ejecutada” el 23 de junio de 2017, confundiendo con ello, el término “ejecutado” y “ejecutoriado”. Que tampoco tuvo en cuenta que la vigencia fiscal de las mutaciones catastrales rige a partir del 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados dichos avalúos, es decir, “realizados o hechos”, lo cual a su vez encontraba sustento en los artículos 8 de la Ley 14 de 1983; y 43 y 104 de la Resolución 070 de 2011. Precisó que, primero se ejecuta el avalúo y luego se dictan las resoluciones que ordenan la inscripción y resuelven los recursos interpuestos en su contra.

¹⁰ Samai del Tribunal. Índice 25



Insistió en que en caso de que los recursos se resolvieran desfavorablemente, como ocurrió en este asunto, la orden de inscripción quedaba en firme, de manera que para hacer efectivo el impuesto debía tenerse en cuenta el respectivo avalúo al 1º de enero del año siguiente en que se ejecutó, pues la discusión de la decisión del IGAC puede durar años. Y, que esta interpretación encontraba sustento en el Concepto proferido por el Consejo de Estado¹¹, que entendió que la ejecución no comprende el proceso de agotamiento de la vía gubernativa.

Reiteró que, si bien, la Resolución 070 de 2011 dio efectos catastrales a las mutaciones a partir de la fecha en la que el respectivo acto lo dispusiera, no podía pasarse por alto que de conformidad con el numeral 2 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 *“solo una vez notificados los recursos que en vía administrativa proceden, los actos adquieren la fuerza legal suficiente para producir efectos, lo que conduce a pensar que solamente es hasta dicho momento en el que para efectos catastrales se entiende surte efectos, no ocurriendo lo mismo con los efectos fiscales (que son los que importan para la autoridad tributaria) los cuales están taxativamente señalados y vinculados no a la ejecutoria del acto en el cual se estableció el nuevo avalúo o mutación sino de la ejecución del proceso catastral que se surte para llegar a éste, en los términos del Art. 8 de la Ley 14 el cual refiere al 1º de enero del año siguiente al cual es realizado el proceso catastral”*.

En cuanto a la liquidación del impuesto predial, indicó que, para el año 2017, la Administración determinó el impuesto con base en el avalúo catastral, el cual no podía desconocerse por ser la fuente legal de información vigente al 1º de enero de ese año, obligación que fue reconocida por la demandante pagando la totalidad del gravamen.

Dijo que el IGAC (en respuesta presentada a la Procuraduría General de la Nación) coincidió en que una vez ejecutoriada la resolución que modificó el avalúo catastral del predio en discusión, la vigencia del mismo sería a partir del 1º de enero de 2017, tal como lo establecía también el artículo 22 del Decreto 3496 de 1983.

Afirmó que lo regulado en la Resolución 070 de 2011 se refiere a la fecha de la providencia que legaliza la inscripción, para indicar que debe corresponder a la última formación o actualización de la formación de catastro.

Lo anterior en nada contrariaba la vigencia a partir de la cual la inscripción tiene efectos fiscales, pues como lo señaló el Consejo de Estado *“la inscripción catastral difiere del efecto fiscal que esta tiene para fines tributarios, puesto que si bien, la fecha de inscripción catastral de las rectificaciones por errores provenientes de la formación o actualización de la formación, será la de la formación catastral o actualización de la formación catastral vigente, sus efectos fiscales se aplican a partir del 1 de enero del año siguiente al que fueron ejecutados”*¹². De ahí que, el avalúo catastral que tuvo en cuenta la Administración fue el que la autoridad catastral reportó como vigente.

Dijo que el Tribunal **interpretó de forma errónea el acervo probatorio**, al determinar la firmeza del avalúo catastral en los términos del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011. Desconociendo darle primacía a la norma especial, la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986 y la Resolución 070 de 2011, a partir de la cual, la vigencia jurídico fiscal del avalúo se presenta desde el 1º de enero de 2017 y, por tanto, el mismo constituía la base para la liquidación del impuesto predial de dicho período.

¹¹ Señaló el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 16 de octubre de 2018, exp.2018-00099-00.

¹² Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia del 18 de noviembre 2021, exp. 25736, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Que a la fecha de causación del tributo el avalúo catastral vigente era la Resolución Nro. 08-001-1906-2016 del 20 de diciembre de 2016, pues solo hasta el 27 de marzo de 2017 la demandante discutió el acto catastral, lo cual era ajeno a las competencias del Distrito.

Planteó que la sentencia apelada se fundamentó en una equivocada aplicación del derecho al confundir el concepto de ejecución de avalúos con la ejecutoria del acto donde se establece el mismo, pese a que el legislador los definió de manera clara e independiente. Además, el Tribunal acabó pronunciándose sobre la validez de actos catastrales que no hacían parte del objeto de debate en la demanda.

Que, en gracia de discusión, si existiera duda sobre la discusión catastral y la tributaria, bastaba con declarar la prejudicialidad del proceso, pero no era aceptable resolver la nulidad de actos de naturaleza tributaria con fundamento en un aspecto ajeno a ellos.

Oposición al recurso

La demandante¹³ solicitó confirmar la sentencia apelada, insistiendo en que la vigencia del avalúo catastral determinado por el IGAC solo podía servir como base gravable del impuesto predial para la vigencia posterior, esto es, el año 2018. Puso de presente que el Tribunal Administrativo del Atlántico, en la sentencia proferida en el expediente Nro. 08-001-23-33-000-2018-00024-00, resolvió un problema jurídico con identidad de partes, y también determinó que la modificación del avalúo era aplicable para el año 2018.

Dijo que la demandada *“no controvierte en la apelación la no determinación de costas, no obstante a efectos de demostrarlas y justificarlas adjuntamos a este pronunciamiento la propuesta de honorarios aceptada por mi poderdante donde consta lo cobrado por la interposición de la presente acción”*.

Ministerio Público

El agente del Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Le corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación presentado por la demandada contra la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad de la liquidación contenida en la orden de pago Nro. 500654998 del 2017, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla determinó el impuesto predial de esa anualidad y la Resolución Nro. GGG-DT-RS 00210-17 de 2017 que resolvió el recurso de reconsideración confirmando el anterior acto.

1. Cuestión previa

Se advierte que con el recurso de apelación la parte demandada mencionó que la interesada aceptó la determinación del impuesto predial con el pago de la obligación consignada en los actos demandados, y como sustento de ello, en el acápite de pruebas indicó aportar el certificado de pago. Además, sostuvo que si en gracia de discusión, existe duda sobre la discusión catastral y la tributaria, bastaba con declarar la prejudicialidad del proceso.

¹³ Samai. Índice 22



Al respecto, la Sala encuentra que el hecho que el contribuyente pague el tributo no significa que reconozca la obligación fiscal impuesta por el Distrito, pues esto no impide que el mismo controvierta esa decisión en la sede administrativa y judicial, como ocurrió en este caso.

Súmese a esto que, mediante auto del 28 de mayo de 2024¹⁴, la Consejera sustanciadora de este proceso, negó las pruebas solicitadas por la parte demandada en la apelación, entre estas, la valoración de la mencionada constancia de pago del gravamen efectuada por la sociedad, decisión que quedó en firme. De manera que, ese documento no puede tenerse como prueba en este proceso.

Y, en cuanto a la prejudicialidad, encuentra la Sala que no hay lugar a su decreto, porque debe tenerse en cuenta que existe una clara independencia entre el proceso catastral y el tributario. En efecto, mientras que el primero decide sobre la legalidad del avalúo, el segundo recae sobre la determinación de la obligación tributaria. De ahí que la presente controversia se circunscriba a establecer la vigencia fiscal del avalúo para efectos de la determinación del impuesto predial del año gravable 2017, lo cual debe resolverse con fundamento en las normas que rigen la materia, como se realizará en el siguiente acápite.

2. Procedencia de la base gravable del tributo

El Distrito sostiene que el avalúo catastral fijado mediante la Resolución Nro. 08-001-1906-2016 del 20 de diciembre de 2016, en el marco del procedimiento de actualización del predio identificado con matrícula 01-03-0354-001-000, debía tenerse en cuenta para liquidar el impuesto predial unificado del año 2017. Al respecto, argumentó que el avalúo se ejecutó en el año 2016, y luego se expidieron las resoluciones que desataron los recursos interpuestos contra el mismo. Que, por tanto, su vigencia se dio a partir del 1º de enero del año siguiente a su ejecución, esto es el año 2017, como lo señalan los artículos 8 de la Ley 14 de 1983; y 43 y 104 de la Resolución 070 de 2011.

Para resolver lo anterior, la Sala pone de presente que se han decidido casos similares en los fallos del 10 de abril de 2019, exp. 22637, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 18 de noviembre de 2021 y del 3 de noviembre de 2022, exps. 25736 y 26509, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. En estas providencias se analizó la vigencia fiscal y la inscripción del avalúo catastral a la luz de la Resolución 070 del IGAC, para los casos en que la entidad territorial determina, mediante liquidación oficial, un mayor valor del impuesto predial con base en las modificaciones del avalúo catastral, motivo por el cual se reiterarán las consideraciones expuestas en esas ocasiones.

Se aclara que no hay lugar a aplicar el precedente del Tribunal Administrativo del Atlántico que la parte demandante solicita en la oposición de la apelación, en tanto no es vinculante para el Consejo de Estado, en su condición de máxima autoridad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Así las cosas, esta Sección en los citados precedentes observó que el artículo 8 de la Resolución 070 de 2011 del IGAC, modificado para el momento de la expedición de los actos acusados por la Resolución Nro. 1055 de 2012, señala que el avalúo catastral consiste en *“la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación*

¹⁴ Samai, índice 37.



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.”

En sentencia del 3 de noviembre de 2022, exp.26509, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, se indicó que, en el contexto de la identificación de los bienes inmuebles en materia jurídica, fiscal y económica, concurren los procesos de formación, actualización y conservación catastral de los mismos.

De acuerdo con el artículo 41 de la Resolución 070 de 2011, el catastro de los predios elaborados por formación o actualización de la formación y los cambios individuales que sobrevengan en la conservación catastral se inscribirán en el registro catastral en la fecha de la resolución que lo ordena. Y el artículo 43 *ibidem* prevé que, para efectos fiscales, los avalúos establecidos conforme con los artículos 4 a 7 de la Ley 14 de 1983 “*entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados*”. Esta última norma replica el contenido del artículo 8 de la Ley 14 de 1983 y del artículo 178 del Decreto Ley 1333 de 1986.

En la misma providencia, 26509, citando la Resolución 070 de 2011, se precisó en cuanto a la actualización que:

*“La formación es objeto de **actualización** a través de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación, 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, mediante la revisión de todos los predios que conforman la unidad orgánica catastral o parte de ella [97, 101].*

*El avalúo en la actualización es el corregido para eliminar las disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. El proceso de actualización termina con la resolución que ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados, a partir de la expedición de aquella, **y que determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1 de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados**, conforme a lo previsto en el artículo 8 de la Ley 14 de 1983; dicha resolución también debe publicarse sin perder su condición de acto de trámite y sin afectar la vigencia de los avalúos [103, 104]”.*

Resulta útil poner de presente que el artículo 131 de la citada resolución establece que las inscripciones catastrales entrarán en vigencia desde la fecha señalada en el acto administrativo motivado, pero a su vez precisa que la “*vigencia fiscal del avalúo catastral será a partir del 1° de enero del año siguiente a su fijación, es anual, y va hasta el 31 de diciembre del correspondiente año*”.

Ahora bien, en materia de notificaciones, el artículo 151 *ibidem*, dispuso que las providencias que decidan rectificaciones o modificaciones a las que se refiere el artículo 121 de la misma resolución, esto es, las que inciden en el avalúo catastral y/o existan terceros interesados o afectados, serán comunicadas “*personalmente y subsidiariamente por aviso, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011 (...)*”.

A su vez, se insiste en las consideraciones referentes a la ejecución del avalúo, realizadas en la sentencia del 18 de noviembre de 2021, exp. 25736, C.P. Stella



Jeannette Carvajal Basto¹⁵, según la cual, “en relación con el alegado desconocimiento de los recursos interpuestos (...) contra la Resolución (...) del IGAC, la Sala advierte que, al margen de que el municipio estuviera enterado de su interposición o no, por corresponder a un procedimiento que se estaba surtiendo ante el IGAC, **lo cierto es que la información catastral, como se indicó en dicho acto, solo se realizaría hasta la ejecutoria del recurso**, constituyendo esta la fuente de información de la que se valió la Administración Tributaria para reliquidar el impuesto predial, por ende, ese argumento no justifica el desconocimiento del efecto fiscal de la inscripción catastral respecto de los predios objeto de estudio”. (Énfasis propio).

Además, como explicaron las mencionadas providencias, el hecho de que los efectos fiscales de los avalúos catastrales apliquen a partir del 1 de enero del año siguiente guarda coherencia con el momento de causación del impuesto predial.

Ahora bien, decantadas las normas aplicables en la materia y la posición que esta Corporación ha adoptado al respecto, es pertinente relacionar lo probado en el proceso:

- Mediante la Resolución Nro. 08-001-1906-2016 del 20 de diciembre de 2016, el IGAC consideró pertinente la incorporación de una construcción del predio identificado con matrícula 01-03-0354-001-000 y el consecuente incremento del avalúo catastral, pasando de \$91.627.155.000 a \$597.559.131.000. Decisión que fue notificada de manera personal el 27 de enero de 2017¹⁶.

En su parte resolutive, se indicó lo siguiente:

“001 INSCRIPCIÓN CATASTRAL 20/12/2016 \$597.559.131.000

ARTÍCULO 2. DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 151, DE LA RESOLUCION 070 DE 2011, MODIFICADO POR EL ARTICULO 20 DE LA RESOLUCIÓN IGAC 1055 DE 2012, LA PRESENTE PROVIDENCIA QUEDA NOTIFICADA EN LA FECHA DE SU ANOTACIÓN EN EL REGISTRO CATASTRAL, QUE SERÁ LA MISMA FECHA DE EXPEDICIÓN DE ESTE ACTO ADMINISTRATIVO. (...)

ARTÍCULO 4. LA INSCRIPCIÓN CATASTRAL SE EFECTUARÁ CUANDO LA PRESENTE PROVIDENCIA QUEDE EN FIRME Y LUEGO SE COMUNICARÁ A LA TESORERÍA MUNICIPAL, DISTRITAL O DEPENDENCIA (...)”.

- Lo anterior fue objeto de los recursos de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron resueltos mediante las Resoluciones Nros. 002 del 5 de mayo de 2017 y 001 del 20 de junio del mismo año, respectivamente, en el sentido de confirmar la determinación del avalúo catastral. Se pone de presente que la resolución que puso fin a la actuación administrativa del IGAC fue notificada personalmente el 22 de junio de 2017¹⁷.
- Mediante Recibo Oficial de Pago Nro. 500654998¹⁸, la Secretaría Distrital de Hacienda de Barranquilla liquidó el impuesto predial a cargo de la demandante por la vigencia 2017, tomando como avalúo catastral el valor determinado en la resolución expedida por el IGAC ajustado de conformidad con el Decreto 2207 de 2016.
- Lo anterior fue objeto de reconsideración, siendo desatada en la Resolución GGG-DT-RS Nro. 00210-17 del 17 de junio de 2017, en el sentido de mantener la liquidación del gravamen.

De acuerdo con lo referido y teniendo en cuenta las normas aplicables al caso concreto que fueron enunciadas en la parte inicial de esta providencia, la inscripción

¹⁵ Esta sentencia, a su vez, reitera la providencia del 10 de abril de 2019, exp. 22637, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁶ Samai. Índice 24. 0800123330002170122200. 003.PRUEBAS DDA.pdf. Páginas 9 y 10. Y PDF 014.PRUEBAS CONTESTACIÓN.pdf. Páginas 106 a 112.

¹⁷ Samai. Índice 24. 0800123330002170122200. 003.PRUEBAS DDA.pdf. Páginas 11 a 27.

¹⁸ Samai. Índice 24. 0800123330002170122200. 003.PRUEBAS DDA.pdf. Página 1.



de la modificación catastral ordenada en la resolución expedida por el IGAC solo podía surtir efectos fiscales a partir del primero de enero del año 2018, que es la vigencia siguiente a la de su ejecutoria, la cual se presentó con la notificación personal de la resolución que resolvió el recurso de apelación el 22 de junio de 2017. Lo anterior, porque como se indicó en el precedente jurisprudencial, la inscripción catastral difiere del efecto fiscal que esta tiene para fines tributarios.

Así, también se puso de presente en la resolución que modificó el avalúo, cuando en el artículo 4 señaló *“LA INSCRIPCIÓN CATASTRAL SE EFECTUARÁ CUANDO LA PRESENTE PROVIDENCIA QUEDE EN FIRME Y LUEGO SE COMUNICARÁ A LA TESORERÍA MUNICIPAL, DISTRITAL O DEPENDENCIA”*, lo cual corrobora que el nuevo valor catastral solo surtía efectos fiscales cuando dicho acto adquiriera firmeza, esto es, una vez se resolvieran los recursos interpuestos por el administrado.

De manera que, el Distrito no puede desconocer los efectos fiscales del avalúo, que según las normas señaladas y el precedente que se reitera, solo aplican a partir del 1º de enero del año siguiente al que fueron ejecutados, en coherencia con el momento de causación del citado tributo. En ese entendido, no le asiste razón al apelante cuando sostiene que esta interpretación confunde el término *“ejecutar con ejecutoria”*, pues como se ha indicado, el avalúo solo puede ejecutarse cuando ha adquirido firmeza o queda debidamente ejecutoriado.

En esas condiciones, tal como lo determinó el Tribunal, el nuevo avalúo establecido por la autoridad catastral no podía tenerse en cuenta para la liquidación del impuesto predial del año 2017.

En consecuencia, debe confirmarse la sentencia de primera instancia.

En cuanto a la condena en costas, se pone de presente que no fueron impuestas en la primera instancia, decisión que no fue apelada, por lo que no hay lugar a realizar un pronunciamiento al respecto.

En segunda instancia, se advierte que la parte demandante en la oposición a la apelación, adujo que aportaba *“la propuesta de honorarios aceptada por mi poderdante donde consta lo cobrado por la interposición de la presente acción”*, la cual tiene por objeto *“la elaboración y presentación de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así como el acompañamiento en la llevanza del proceso hasta su finalización en primera y segunda instancia¹⁹”*; prueba que como lo señaló esta Sección en la sentencia del 11 de julio de 2024, exp. 27374, C.P. Milton Chaves García, satisface la comprobación de expensas incurridas por honorarios de abogado.

Por lo que, conforme con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y 365 numeral 8 del Código General del Proceso, procede condenar en costas en esta instancia a la parte demandada y se determinarán las agencias en derecho en el equivalente a un salario mínimo, mensual, legal y vigente al momento de la ejecutoria de la presente providencia, acorde con los parámetros fijados en el Acuerdo PSAA16-10554, del 5 de agosto de 2016, del Consejo Superior de la Judicatura⁴⁰. Líquidense por la secretaría del Tribunal.

¹⁹ Negrilla de la Sala.



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

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral, Sección B, del 1 de julio de 2022.
2. **Condenar** en costas a la parte demandada en segunda instancia, determinando las agencias en derecho de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia y según lo dispuesto por el Acuerdo PSAA16-10554, del 5 de agosto de 2016.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclaro parcialmente el voto

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Salvo el voto

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>