



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA

Santa Marta D.T.C.H., diecinueve (19) de febrero del año dos mil trece  
(2013)

Magistrado Ponente:  
**DRA. MARIA VICTORIA QUIÑONES TRIANA**

Expediente: 47-001-2333-001-2012-00042-00  
Demandante: HUBERT RAMIREZ PINEDA  
Demandado: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI  
Medio de control: NULIDAD

-Ley 1437 de 2011

### SISTEMA DE ORALIDAD

-Ley 1437 de 2011-

Revisada la solicitud de suspensión provisional presentada por el actor y vencido el término de traslado otorgado a la contraparte<sup>1</sup>, se resuelve su procedencia conforme a las siguientes consideraciones:

### ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control contencioso administrativo en la modalidad de nulidad, el ciudadano HUBERT RAMIREZ PINEDA demanda el siguiente acto administrativo expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- Seccional Magdalena:

- Resolución No. 47-000-130-2011 de fecha 30 de diciembre de 2011

### Fundamentos de lo solicitado

Cimiento la parte activa de la Litis su petición en la que citada resolución infringe lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, que se refiere al debido proceso, en razón a que no se dio aplicación a lo previsto en la Resolución No. 070 del 4 de febrero de 2011.

Expone que la resolución demandada en la primera parte del encabezado invoca las facultades de las que esta investido como autoridad administrativa quien expide el acto a saber el artículo 93 de la Resolución 70 del 2011 según el cual le permite ordenar la renovación de la inscripción en el catastro del Distrito de Santa Marta, sin embargo las

<sup>1</sup>A folio 174 obra auto de 12 de diciembre de 2012 mediante el cual se ordenó el traslado de la medida cautelar y a folio 182-183 se observa constancia de notificación electrónica de fecha 28 de enero de 2013.

Expediente: 47-001-2333-001-2012-00042-00  
Demandante: HUBERT RAMIREZ PINEDA  
Demandado: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI  
Medio de control: NULIDAD

facultades del citado artículo hacen referencia a : *“aprobación del estudio de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas y valor de los tipos de construcciones y/o edificaciones”*

Por otra parte señala que el referido artículo 93 no le permite que se publique en el diario oficial, pues se trata de un acto de trámite.

Concluye indicando que el citado artículo faculta la aprobación del estudio y requiere en forma previa concepto técnico favorable que debe ser aprobado por el director territorial o comité establecido, en la ciudad de santa marta solo hasta el 2 de marzo de 2012 es que se entrega la base de datos catastral, pues de acuerdo al artículo 43 de la Resolución 70 de 2011 se debió hacer antes del 1º de enero de 2012.

#### **De la posición del ente demandado.**(fl. 194-196)

La parte accionada en escrito allegado al plenario y mediante el cual descurre el traslado otorgado por auto de fecha 12 de diciembre de 2012<sup>2</sup>, indica que el acto administrativo demandado no es un acto susceptible de control jurisdiccional, teniendo en cuenta la postura indicada por el Consejo de Estado, Sección Primera en sentencia de fecha 22 de octubre de 2010, en la cual al decidir sobre la admisión de la demanda indicó:

*“con fundamento en las anteriores precisiones jurisprudenciales, es clara que la resolución 229 de 2008 que se acusa proferida por el Director Territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por medio de la cual se ordena la renovación de la inscripción catastral de los predios de la zona urbana y rural del Distrito Especial Industrial y Portuario y se determina su vigencia a partir del 1º de enero 2009, no es un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional, en cuanto se trata de un acto de trámite, proferido dentro del procedimiento especial establecido para el ejercicio de la función catastral, ya que el acto definitivo que si es susceptible de impugnación lo constituye el que resuelve sobre el avalúo de un bien en particular”*

De otra parte expresa que en virtud del procedimiento especial, establecido para el Instituto en el Decreto 3496 de 1983, Decreto 2113 de 1992 y Resolución 070 de 2011 *“Por el cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”* que luego de finalizar una vez cumplido los trabajos que conlleva cada etapa, concluye cada una con la expedición de un acto administrativo que no son susceptible de ser debatidos.

Finalmente sostiene que teniendo en cuenta las decisiones jurisprudenciales, es claro que la Resolución No. 47-000-130-2011 que se

<sup>2</sup> Folio 174

acusa, proferida por la Directora del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-Territorial Magdalena, por medio de la cual se ordena la renovación de la inscripción catastral de los predios de la zona urbana y rural del Distrito de Santa Marta y se determina su vigencia a partir del 1 de enero de 2012 no es un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional, por cuanto se trata de un acto de trámite.

### CONSIDERACIONES

- **Las medidas cautelares en el CPACA.**

En el nuevo proceso contencioso administrativo el fortalecimiento de las medidas cautelares constituye uno de los avances más significativos de nuestra legislación. Con ellas se busca proteger el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que implique un prejuzgamiento por parte del operador judicial (art. 229). Al tenor del artículo 230 ibídem, podrán tener el carácter de preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Aunque la suspensión provisional de los actos administrativos no es novedosa en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se erigía como la única medida cautelar posible en el control de legalidad de los actos administrativos, inclusive con origen constitucional directo, sus posibilidades de aplicación se amplían actualmente dentro del nuevo contexto legislativo que le imprimió la Ley 1437 de 2011.

La suspensión provisional es una medida cautelar de carácter material, como quiera que, con el decreto de aquella, se suspenden los atributos de fuerza ejecutiva y ejecutoria del acto administrativo, con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico que se puede ver conculcado con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona.<sup>3</sup>

De otro lado, si el medio de control es de nulidad simple, sólo se requiere que se acredite la infracción manifiesta del acto o actos acusados con normas de rango superior, a efectos de que proceda efectivamente la medida; por tanto debe ser fácilmente perceptible por el togado sin necesidad de acudir a instrumentos hermenéuticos o análisis probatorios.

- **Requisitos para decretar las medidas cautelares.**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 231, en lo que respecta a la suspensión provisional señaló:

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO;SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO;SECCION TERCERA;SUBSECCION C; Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO;Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil once (2011);Radicación número: 11001-03-26-000-2011-00021-00(40796)

Expediente: 47-001-2333-001-2012-00042-00  
Demandante: HUBERT RAMIREZ PINEDA  
Demandado: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI  
Medio de control: NULIDAD

*“ARTICULO 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.”*

### **Caso concreto**

Así las cosas se examinarán en este caso el cumplimiento o no de los requisitos previstos en la ley.

Pues bien, en lo que tiene que ver con el requisito de efectuar un análisis del acto demandado y su confrontación con las normas invocadas como vulneradas o de la valoración de las pruebas; es pertinente en primer lugar precisar la norma que se considera violada y que hace referencia a la reglamentación de la formación, actualización y la conservación catastral.

#### *“Resolución 70 de 2011*

*Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”*

....

**Artículo 93. Aprobación del estudio de zonas Homogéneas Físicas y geoeconómicas y valor de los tipos de construcciones y/o edificaciones.** *El estudio de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas y la determinación del valor unitario de los tipos de construcciones y/o edificaciones, requieren la aprobación del Director Territorial en el caso del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” o quien haga sus veces en la autoridad catastral correspondiente.*

*Dicha aprobación requiere, en forma previa, del concepto técnico favorable emitido, en el caso del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, por la Subdirección de Catastro y en el caso de otras autoridades catastrales, por un comité técnico establecido para este fin.*

*La aprobación se hará por medio de providencia motivada, la cual no requiere publicación por ser un acto de trámite”.*

Atendiendo los fundamentos expuestos por las partes respecto a la solicitud de suspensión provisional y la norma invocada como vulnerada, importa tener en cuenta la naturaleza jurídica del acto demandado y sobre el cual recae la medida cautelar deprecada.

En ese contexto conviene indicar que los actos administrativos tienen una gran diversidad en lo referente a su contenido y forma, por lo tanto es necesario hacer una adecuada clasificación de ellos, pues de ella se desprenderán o no consecuencias jurídicas de trascendencia.

Dentro de la precitada clasificación se encuentran los actos definitivos o principales y los preparatorios o de trámite, teniendo en cuenta la decisión que contengan.

Los actos definitivos o principales según el profesor Ayala Caldas<sup>4</sup> en su obra los define como:

*"El acto definitivo es el que culmina el procedimiento de expedición de la decisión administrativa.*

*Son aquellos actos con los cuales se concluye un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediata de la Ley"*

Y al acto de trámite lo define:

*"Los actos de trámite permanecen en la esfera interna de la Administración.*

*El acto de trámite como su nombre lo indica tiene lugar dentro del marco de un procedimiento o actuación administrativa, siendo en su contenido una decisión que tiene por objeto y por efecto únicamente el impulso del citado procedimiento o actuación, con miras a la culminación del mismo, que habrá de plasmarse en el acto definitivo que le ponga término decidiendo sobre el fondo del asunto sobre que versa.*

*El acto de trámite no incide en la decisión misma que haya de tomarse, mira a aspectos de puro procedimiento, pero es necesaria su expedición habida cuenta en cada caso concreto del procedimiento prescrito por la ley y para llegar a aquélla. (...)"*

Estima el demandante en los argumentos esbozados a folio 22 de la demanda que el acto demandado es un acto de trámite que no debió ser publicado en el Diario oficial No. 48.299 del 31 de diciembre de 2011 tal y como consta en el oficio No. 00032656 del 23 de julio de 2012 expedido por la Secretaria de Hacienda Distrital (fl. 36), pues el inciso tercero del artículo 93 de la Resolución No. 70 de 2011 precedentemente citada no permite tal circunstancia.

Teniendo lo anterior se tiene que la Resolución No. 130 de 2011 resolvió lo siguiente:

**"ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR LA RENOVACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN EN EL CATASTRO de los predios de la cabecera de la Zona Urbana y Rural del Distrito de Santa Marta, cuyos datos aparecen en la lista de propietarios y predios la cual hace parte de esta providencia.**

<sup>4</sup> "Elementos de derecho administrativo general". Jorge Enrique Ayala Caldas. Primera Edición. 1999. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa fe de Bogotá. Pags. 300-302.

Expediente: 47-001-2333-001-2012-00042-00  
Demandante: HUBERT RAMIREZ PINEDA  
Demandado: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI  
Medio de control: NULIDAD

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Los avalúos resultantes de la Actualización de la Formación Catastral de la Cabecera Urbana y Rural del Distrito de Santa Marta, entrarán en vigencia a partir del 01-01-2012

**PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE”**

Se advierte que se está ciertamente en este caso en presencia de un acto administrativo en el desarrollo del procedimiento administrativo de actualización catastral, en donde se da clausura a dicha etapa.

En concordancia con lo indicado se observa el siguiente artículo de la Resolución 70 de 2011 que encuentra infringida el actor:

**“ ARTÍCULO 104. Clausura de la Actualización de la Formación Catastral.** El proceso de actualización de la formación catastral termina con la expedición de la resolución por medio de la cual la autoridad catastral, a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1° de enero del año siguiente.

*Esta providencia debe ser publicada para efectos de su vigencia, a más tardar el 31 de diciembre del año en que se termina el proceso de actualización de la formación catastral. Para el caso del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” en el Diario Oficial, y para las demás autoridades catastrales se hará de acuerdo con lo dispuesto por la ley.”*

Sobre el tema de la formación catastral el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha manifestado:

*“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 (...). 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 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados»** (resalta fuera del texto original)*

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE. Bogotá D.C., treinta de agosto de dos mil uno. Radicación número: 25000-23-24-000-1997-9880-01(6661).

Así se entiende que con el fin de que la formación y la conservación de actualización catastral puedan surtir plenos efectos jurídicos, se hace indispensable que la publicación de los respectivos actos se lleve a cabo en un periódico de amplia circulación que, por ser el medio más adecuado para asegurar el conocimiento de estas determinaciones, satisface plenamente las exigencias del principio constitucional de la publicidad de la función administrativa.

Ahora bien, se evidencia que si bien dentro de la resolución demandada se ordenó su publicación y siendo que la misma se efectuó, se aclara que se está frente a una decisión que se dio como resultado en una etapa que termina el proceso de formación catastral.

Determinado lo indicado se debe establecer si el acto por el cual se da por terminada la etapa de la formación catastral puede ser considerado como un acto administrativo definitivo o si por el contrario se refiere a un acto de trámite que le dio impulso a todo el proceso que se trataba.

Esta respuesta se será objeto de la sentencia, pero esa dualidad no permite que pueda accederse a la suspensión provisional del acto. Si bien es cierto que el Tribunal admitió la demanda, para garantizar el acceso a la administración de justicia no puede con el mismo racero decidir que hay una violación directa de las normas.

Así las cosas, es pertinente establecer sin duda alguna que no se cumple el requisito determinado por el artículo 231 del CPACA, debido a que no surge luego del análisis de las disposiciones legales la presunta vulneración de la norma invocada.

Las anteriores consideraciones permiten concluir que se necesitaría de un estudio que excede las atribuciones y posibilidades que posee el Despacho en esta etapa procesal para decretar la suspensión provisional.

En ese orden de ideas, no habiéndose cumplido con el requisito establecido en el 231 del C.P.A.C.A es decir, por no existir infracción entre las disposiciones invocadas ni prueba que lo demuestre deberá negarse la solicitud de suspensión provisional.

En mérito de lo expuesto este Despacho,

#### **RESUELVE:**

**1.- NEGAR** la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución No. 47-000-130-2011 del 30 de diciembre de 2011 expedidas por la Directora del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" Territorial Magdalena por lo expuesto en la parte considerativa.

Expediente: 47-001-2333-001-2012-00042-00  
Demandante: HUBERT RAMIREZ PINEDA  
Demandado: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI  
Medio de control: NULIDAD

**2. Notificar** la presente providencia por estado electrónico, como lo indica el artículo 201 del C.P.A.C.A., mediante publicación virtual del mismo en la página web de la Rama Judicial.

**2.1** Por Secretaría, suscríbese la certificación contenida en el inciso 3° del artículo 201 del C.P.A.C.A.

**3.-** De la presente decisión, déjese constancia en el Sistema Gestión Siglo XXI.

**Notifíquese y Cúmplase**

  
**MARIA VICTORIA QUIÑONES TRIANA**  
Magistrada

K.B.E.