

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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., ocho (08) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación 05001-23-33-000-2016-01375-02 (27202)
Demandante ALIANZA FIDUCIARIA S.A.
Demandado FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN,
FONVALMED

Temas: Contribución de valorización. Procedencia de la excepción de inepta demanda. Revocatoria directa. Corrección de errores meramente formales o aritméticos.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 9 de febrero de 2021¹, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad², que resolvió:

«PRIMERO: SE DECLARA PROBADA DE OFICIO LA EXCEPCIÓN DE INEPTA DEMANDA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Dese cumplimiento a la sentencia, de conformidad con lo ordenado en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

CUARTO: Notifíquese esta sentencia de conformidad con el artículo 203 del C.P.A.C.A.».
(Énfasis del texto original).

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El 28 de agosto de 2014, la Subdirección Administrativa de Catastro del Municipio de Medellín expidió la Resolución Nro. 8663, por medio de la cual rectificó la destinación del predio identificado con la matrícula inmobiliaria Nro. 647533, a «comercial y servicios – hoteles y moteles» en un área de 9.498,3 metros cuadrados y «comercial y servicios – parqueadero» en un área de 2.861 metros cuadrados.

Mediante la Resolución Distribuidora Nro. 094 del 22 de septiembre de 2014, el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín (en adelante FONVALMED) distribuyó la contribución de valorización del *Proyecto Valorización El Poblado*, decretada por la Resolución Nro. 0725 de 2009, modificada por las Resoluciones Nro. 0824 de 2010, 0246 de 2012 y 0197 de 2014.

El Fideicomiso Nuevo Hotel Primavera, cuyo vocera y administradora es Alianza Fiduciaria S.A., es propietario del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria

¹ La fecha de la sentencia fue objeto de corrección por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, mediante auto del 22 de febrero de 2022. En adición, por medio de esa providencia, también se aclaró que la demandante en el proceso era la sociedad Alianza Fiduciaria S.A., en calidad de vocera y administradora del Fideicomiso Nuevo Hotel Primavera.

² Fls. 189 a 193.

Nro. 001-647533 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Medellín Sur³, el cual se encuentra localizado en la zona de influencia del mencionado proyecto de valorización. Como consecuencia de lo anterior, FONVALMED fijó el valor de la contribución de valorización en la suma de \$667.620.062, de la siguiente manera:

MATRÍCULA	USO Y TIPO INMUEBLE	% DERECHO	VALOR CONTRIBUCIÓN
647533	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR	100.0000%	\$667.620.062

La demandante presentó recurso de reposición⁴ en contra de la Resolución Nro. 094 de 2014, el cual fue decidido por la entidad demandada, mediante la Resolución Nro.14885 del 18 de marzo de 2015⁵, en el sentido de confirmar el acto recurrido. Según se informó en la demanda, este acto administrativo quedó en firme.

El 21 de enero de 2016, FONVALMED expidió la Resolución Modificadora Nro. 2016-00261⁶, en aplicación del numeral 3 del artículo 51 del Acuerdo Nro. 058 de 2008⁷, proferido por el Concejo Municipal de Medellín. Mediante este acto administrativo, la entidad acusada modificó de oficio la Resolución Distribuidora Nro. 094 de 2014, en el sentido de: (i) corregir el número de identificación tributaria del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Hotel Nueva Primavera; y (ii) aumentar el valor de la contribución a \$899.281,826, de la siguiente manera:

Matrícula	Uso	Tipo	Área gravable	% Desengoble	% Derecho	Valor contribución
647533	COMERCIAL Y SERVICIOS	PARQUEADERO	3655,81	23,1490	100.0000%	\$181.170.405
647533	COMERCIAL Y SERVICIOS	HOTELES Y MOTELES	3655,81			\$718.111.421
Total						\$899.281.826

La demandante no interpuso el recurso de reposición en contra de la Resolución Modificadora Nro. 2016-00261 del 2016, indicado como procedente en la parte resolutive de ese acto administrativo.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

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

«**PRIMERA.** Declarar nula la Resolución número 00261 del día veintiuno (21) de enero del año dos mil dieciséis 2016 expedida por el FONVALMED, mediante la cual se modificó la

³ Fls. 77 a 78.

⁴ Fls. 68 a 71.

⁵ Fls. 73 a 76.

⁶ Fls. 31 a 34.

⁷ Por medio del cual se expide el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Medellín, se crea la Subsecretaría de Valorización y se dictan otras disposiciones.

Resolución 094 de 2014 del mismo ente público y notificada a mi representada el dieciséis (16) de febrero de dos mil dieciséis (2016), por infringir normas en que debía fundarse para ser expedida.

SEGUNDA. Declarar en firme la Resolución Distribuidora número 094 del veintidós (22) de septiembre de dos mil catorce (2014), en lo que compete a la distribución aplicada al predio identificado con el folio número 001-647533 de propiedad de Alianza Fiduciaria S.A. como vocera y administradora del FIDEICOMISO NUEVO HOTEL PRIMAVERA NIT 830.053812-2.

TERCERA. Aclarar la Resolución Distribuidora número 094 del veintidós (22) de septiembre de dos mil catorce (2014), en el sentido de que el NIT con el cual se identifica el titular del derecho de dominio de los inmuebles afectados con el gravamen de valorización, esto es, el FIDEICOMISO NUEVO HOTEL PRIMAVERA, corresponde al **NIT 830.053812-2**, y no al Nit 860.531-315.3, que corresponde a ALIANZA FIDUCIARIA S.A. como sociedad de servicios individualmente considerada.

CUARTA. A manera de Restablecimiento del derecho se ordene:

4.1. Que se declare como debido, oportuno y completo, el pago de las cuotas 1, 2, 3, 4, y 5 contenidas en las facturas identificadas en el Hecho Décimo Noveno y pagadas en las fechas que constan en los registros bancarios en cada factura, del gravamen de valorización que en su momento se liquidaron con base en la Resolución Distribuidora número 094 del veintidós (22) de septiembre de dos mil catorce (2014), en lo que compete a la distribución aplicada al predio identificado con el folio número 001-647533 de propiedad de Alianza Fiduciaria S.A., como vocera y administradora del FIDEICOMISO NUEVO HOTEL PRIMAVERA NIT 830.053812-2.

4.2. Que se declare como debido, oportuno y completo, el pago de las que corresponderían a las CUOTAS 6 Y 7 (contenidas en las facturas identificadas con los número 000604231-01 y 000638625-01 y pagadas en las fechas que constan en los registros bancarios en cada factura-, del gravamen de valorización bajo el criterio de liquidación de que trata la Resolución Distribuidora número 094 del veintidós (22) de septiembre de dos mil catorce (2014), en lo que compete a la distribución aplicada al predio identificado con el folio número 001-647533 de propiedad de Alianza Fiduciaria S.A. como vocera y administradora del FIDEICOMISO NUEVO HOTEL PRIMAVERA NIT 830.053812-2.

4.3. Consecuencialmente, el saldo que corresponde a la diferencia entre \$16.879.673 que fue lo facturado en forma indebida, respecto del valor debido (sic) facturar \$11.948.243 por cada uno de los meses de abril y mayo de 2016, en total \$9.862.856, sea aplicado como pago debido y oportuno, parcial, de la factura correspondiente al mes de junio de 2016, quedando pendiente por cancelar \$2.085.387, cuyo pago se ha ofrecido pagar oportunamente, liquidada, como se dijo, con base en la Resolución 094/14.

(Sic) así:

	\$16.879.673	
	(-) \$11.948.243	
	\$4.931.428 x2 = \$9.862.856	
• Ya abonado a factura mes de Junio de 2016		\$9.862.856
• Ofrecido pagar por mes de junio de 2016		\$2.085.387.

4.3. (sic) Que se ordene a FONVALMED tenga (sic) como válida únicamente la liquidación del gravamen de que trata la Resolución Distribuidora número 094 del veintidós (22) de septiembre de dos mil catorce (2014), aplicada al predio con matrícula inmobiliaria número 001-647533, de propiedad de EL FIDEICOMISO, y con base en ella, le ordene la expedición de las respectivas y subsiguientes facturas.

4.4. Que se ordene a FONVALMED no liquidar ni cobrar intereses de mora por las cuotas que durante el proceso, hacen parte de la discusión.

4.5. Que se condene a FONVALMED a pagar a ALIANZA FIDUCIARIA S.A. vocera del FIDEICOMISO NUEVO HOTEL PRIMAVERA NIT 830.053.812.12 (sic), las sumas que en exceso respecto de la Resolución 094 de 2014, se vea obligada pagar con base en la Resolución y facturas impugnadas, en caso de que no prospere la solicitud de suspensión provisional de la Resolución cuya nulidad se impetra y de las facturas expedidas con fundamento en dicha Resolución (00261 de 2016).

4.6. Las genéricas de ley que el Despacho encuentre probadas.

4.7 *Se condene a FONVALMED en costas y agencias en derecho»* (Énfasis y subrayado del texto original).

Invocó como normas violadas los artículos 2, 5, 6, 29, 87 y 90 de la Constitución Política; y 93, 97 y 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Los cargos de nulidad expuestos por la parte demandante en el concepto de violación de la demanda se resumen así⁸:

Manifestó que FONVALMED no garantizó el derecho defensa en la expedición en la Resolución Modificatoria Nro. 00261 de 2016, pues no llevó a cabo la revocatoria directa de la resolución distribuidora ni tampoco procedió a demandar ese acto vía acción de lesividad ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Explicó que, si bien el artículo 51 del Acuerdo Nro. 058 de 2008 autoriza al director del FONVALMED para modificar de oficio y unilateralmente la resolución distribuidora, lo cierto es que la Ley 1437 de 2011, norma de mayor jerarquía normativa, establece que para modificar un acto administrativo que se encuentra en firme, es necesario que la Administración agote el procedimiento de la revocatoria directa y obtenga el consentimiento del particular afectado con la modificación y, en caso de no obtenerlo, demande su propio acto ante la jurisdicción vía acción de lesividad. En ese orden de ideas, alegó la excepción de inconstitucionalidad del artículo 51 del Acuerdo 058 de 2008, con fundamento en el cual FONVALMED expidió la resolución modificatoria, objeto de demanda.

Agregó que, con la actuación demandada, se produjo un defecto procedimental, en tanto que se pretermitieron los mecanismos legales establecidos en la Ley 1437 de 2011 y con ello la violación de su debido proceso. En adición, que se presentó un defecto sustancial ya que el fundamento normativo en el que se basó la entidad acusada para modificar unilateralmente su propio acto (*i. e. la Resolución Distribuidora Nro. 094 de 2014*), resulta inaplicable por contrariar una norma imperativa de mayor jerarquía.

Con fundamento en el artículo 6 de la Constitución, afirmó que la demandada infringió el ordenamiento jurídico por no haber modificado la resolución distribuidora, mediante los mecanismos dispuestos en la ley, lo cual le generó a la actora un perjuicio, pues finalmente la resolución distribuidora fue modificada sin su consentimiento. Añadió, en virtud de esa misma disposición constitucional, que debía respetarse el derecho adquirido por el Fideicomiso en relación con la resolución distribuidora, la cual ya se encontraba ejecutoriada, y que la expedición del acto acusado reviste una extralimitación de las funciones de la administración.

Finalmente, citó jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la irretroactividad de la ley tributaria, en tanto que, en los hechos de la demanda, sostuvo que la resolución distribuidora fijó el valor de la contribución con base en la destinación que, para ese momento, tenía el inmueble de su propiedad. No obstante, la resolución modificatoria se expidió con ocasión del cambio que, posteriormente, efectuó la Subdirección Administrativa de Catastro al uso del inmueble, mediante la Resolución Nro. 8663 de 2014, que le fue notificada al Fideicomiso el 5 de diciembre de 2014. De ahí que se hubiera vulnerado el principio de irretroactividad de la ley.

Oposición de la demanda

La parte demandada controvertió las pretensiones de la demanda⁹. Señaló que la actora aportó la Escritura Pública Nro. 2770 del 2012, mediante la cual se constituyó el Fideicomiso Nuevo Hotel Primavera, así como el acta de asamblea de accionistas del 3 de abril de 2012, documentos en los cuales se evidencia que el fideicomiso recibiría como activos «EL HOTEL». En ese sentido, advirtió que, desde el año 2012, el predio objeto del fideicomiso y de la contribución de valorización era en realidad un hotel y no una residencia, como lo afirma la demandante.

Planteó que la Resolución Modificadora Nro. 0261 de 2016, *«de acuerdo al factor uso y el porcentaje de desenglobe por uso certificado por catastro municipal, corrige la operación aritmética inicial y que asignaba la contribución mediante resolución (sic) 094 de 2014, en aplicación del numeral 3 del artículo 51 del acuerdo (sic) 58 de 2008 y corrige adicionalmente la identificación del contribuyente en aplicación del numeral 1º»*. Añadió que la autoridad tributaria es competente para efectuar ajustes o corregir los errores que se presenten en la asignación de la contribución, pues así lo establecen los artículos 198 del Acuerdo Nro. 64 de 2012 (Estatuto Tributario del Municipio de Medellín) y 646 del Estatuto Tributario Nacional, este último aplicable a este caso por remisión del artículo 90 del Acuerdo Nro. 58 de 2008. Destacó que los artículos 93 a 97 del CPACA no son aplicables *«en el caso de las liquidaciones y correcciones tributarias»*.

Sostuvo que el predio con matrícula inmobiliaria Nro. 001-647533 tenía como destinación o uso el de hotel, de manera que, al advertir el error, se procedió a corregirlo, a la luz del artículo 51 del Acuerdo Nro. 58 de 2008 y 45 del CPACA. Agregó que al contribuyente se le debe garantizar la posibilidad de controvertir la decisión tomada por la Administración al momento de modificar la resolución distribuidora, lo cual se dio en el caso de la Resolución Nro. 0261 de 2016, *«sin que el contribuyente hubiera hecho uso del recurso, tal y como lo reconoce en el libelo de la demanda»*.

Al respecto, indicó que, si bien el artículo 76 del CPACA dispone que el recurso de reposición no es obligatorio, lo cierto es que el numeral segundo del artículo 161 ibidem, norma posterior, impone como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción *«haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la Ley fueren obligatorios»*. En ese orden de ideas, afirmó que, en este caso, *«por tratarse de un único recurso ante un funcionario que no tiene superior funcional, se debía agotar el procedimiento administrativo para dar cumplimiento al requisito de procedibilidad establecido en el artículo 161 del CPACA»*. Además, añadió que obligar a la autoridad tributaria a demandar su propio acto *«haría nugatoria la capacidad impositiva del estado (sic)»*.

Resaltó que, este caso, *«con la expedición de la resolución 0261 de 2016, no se presentó ninguna de las causales de revocatoria directa»*, según el artículo 93 del CPACA. Lo anterior, porque ese acto no es opuesto a la Constitución o a la Ley, está conforme con el interés público y social y tampoco le causa un agravio injustificado a una persona.

Finalmente, propuso como excepciones la ausencia de violación de una norma superior, inexistencia de causal de nulidad, buena fe y de ineptitud sustantiva de la demanda. Frente a esta última excepción, reiteró que la demandante no interpuso recurso de reposición en contra de la resolución modificadora, el cual era obligatorio.

Audiencia inicial

En la audiencia inicial llevada a cabo el 15 de marzo de 2017¹⁰, el *a quo* declaró impróspera la excepción de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad para demandar la nulidad de la resolución modificadora, toda vez que contra ese acto

sólo procedía el recurso de reposición, cuya interposición no constituía un requisito necesario para acceder a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Esta decisión quedó en firme, pues no fue recurrida.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda, sin condenar en costas a la parte demandante¹¹. A estos efectos, precisó que la Resolución Nro. 8663 de 2014, por medio de la cual se realizó una rectificación catastral de oficio, fue la que originó el cambio en la tasación de la contribución de valorización fijada en la Resolución Distribuidora Nro. 094 de 2014 y que, consecuentemente, motivó la expedición de la resolución modificadora.

En esa medida, explicó que, si la demandante no estaba de acuerdo con la decisión adoptada en la Resolución Nro. 8663 de 2014, consistente en cambiar la destinación de su inmueble de «residencial» a «comercial y de servicios – hoteles y moteles», debió recurrir ese acto administrativo «para posteriormente demandarla por ser la causa de la presunta lesión». Añadió que, si se declarara la nulidad del acto que modificó el valor de la contribución (Resolución Nro. 2016-00261), continuaría vigente la nueva destinación del predio determinada por la Resolución Nro. 8663 de 2014, «con lo cual no sería posible dejar en firme la primera resolución (094 de 2014)».

Considerando lo anterior, declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda por haberse omitido cuestionar el acto administrativo que, a su parecer, debió haberse demandado, respecto del cual, además, señaló que no se interpusieron los recursos procedentes en sede administrativa.

En todo caso, se refirió al cargo formulado en la demanda referente a que era errado el NIT del Fideicomiso Nuevo Hotel Primavera, incluido en la Resolución Nro. 094 de 2014. Al respecto, indicó que este cargo no podía ser resuelto en tanto que no fue solicitado ante la entidad demandada en el recurso de reposición presentado contra la resolución distribuidora. En consecuencia, afirmó que «también deberá prosperar la excepción de inepta demanda frente a esta pretensión».

Finalmente, con fundamento en el inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 al artículo 188 del CPACA, no condenó en costas a la actora por no evidenciarse una manifiesta carencia de fundamentación legal.

Recurso de apelación

La **demandante** solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, que se acceda a las pretensiones de la demanda¹². Planteó que, de haber realizado una lectura juiciosa de la demanda, el Tribunal se hubiese percatado de que no se estaba cuestionando lo decidido en la Resolución Nro. 8663 de 2014, respecto al cambio del uso del predio de su propiedad. Lo anterior, puesto que sólo se hizo referencia a esa resolución para explicar que era una causa de la expedición

¹⁰ Fls. 161 a 163.

¹¹ Fls. 189 a 193.

¹² Fl. 211 a 222.

de la resolución modificatoria, «sin que entre ellas exista dependencia ya que ambos actos son completamente independientes, principales y expedidos por autoridades diferentes (...) circunstancia que deja aún más clara la independencia entre los actos mencionados».

Resaltó que no se cuestionó la rectificación del uso del predio contenida en la

Resolución Nro. 8663 de 2014, porque los procesos de urbanización y crecimiento de la ciudad son dinámicos y, por ende, cambiantes. No obstante, destacó que las distribuciones de valorización *«NO pueden ser dinámicas y cambiantes al ritmo de la ciudad ya que, si cada que exista un cambio en la destinación de los suelos se va a realizar una modificación a las liquidaciones iniciales de valorización, los administrados nos encontraremos en un escenario de absoluta inseguridad jurídica»*.

Respecto a la irretroactividad de la ley, advirtió que la resolución modificadora, con fundamento en un hecho posterior, pretendió cambiar o reformar una situación que se encontraba constituida desde el año 2014, es decir, 2 años antes de la expedición de ese acto administrativo, con el agravante de que no agotó los procedimientos establecidos en la ley (*i. e. revocatoria directa y, en caso de no prosperar, demandar en acción de lesividad su propio acto*). Por lo expuesto, dijo que en ningún momento se cuestionó la validez de la Resolución Nro. 8663 de 2014, pues lo que se controvertió fue *«el actuar abusivo de la administración al modificar actos en firme que se expidieron en debida forma en su momento, ya que la Resolución 094 de 2012 se expidió atendiendo a las condiciones jurídicas que A ESE MOMENTO, es decir, 22 de septiembre de 2014, ostentaba el bien sobre el cual recae la contribución, situación que debe ser respetada por la administración aun cuando posteriormente varíen las condiciones del bien, esto atendiendo a los criterios de seguridad jurídica, legalidad de los actos administrativos y los postulados del debido proceso»*.

Afirmó que hubo una mala interpretación por parte del Tribunal de sus afirmaciones, pues en ningún momento se controvertió lo referente a la modificación de la destinación del suelo, pues dicho acto debería regir a futuro, no obstante, la Administración aprovechó ese hecho para modificar la resolución inicial mediante la cual ya se había asignado y liquidado la contribución de valorización, modificando una situación jurídica en su perjuicio.

De otro lado, hizo referencia a las sentencias del 10 de mayo de 2007¹³ y del 27 de agosto de 2009¹⁴ del Consejo de Estado, en las que se consideró improcedente reliquidar la contribución de valorización cuando los actos que modificaron el uso del suelo son posteriores al acto que distribuye ese tributo. Y, además, destacó que en ninguno de esos casos se demandó el acto que cambió el uso del suelo, sino que lo que se estudió fue la procedencia o no de reliquidar la contribución de valorización ante la ocurrencia de una modificación posterior, como la que atañe en este caso concreto. Con fundamento en lo anterior, manifestó que resulta improcedente la reliquidación del gravamen, por parte del sujeto activo o del sujeto pasivo, cuando los actos que modifican el suelo son posteriores y destacó que, por esa razón, no demandó la resolución que modificó el uso de su inmueble, en tanto que rige a futuro *«y no se constituye en un parámetro para que la administración a su amaño reliquide las contribuciones a conveniencia dejando a los administrados en un estado de indefensión e inseguridad jurídica flagrante»*.

Oposición al recurso de apelación

La parte **demandada**¹⁵ reiteró lo expuesto en el escrito de oposición de la demanda y argumentó que la resolución demandada está motivada en forma suficiente y exhaustiva, pues expone los errores o inconsistencias de la información sobre los

¹³ Exp. 15135, C.P. María Inés Ortiz Barbosa

¹⁴ Exp. 15122, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

¹⁵ Índice 12 de Samai.

elementos que componían el inmueble objeto de la contribución de valorización. Que a la actora se le dieron a conocer los documentos de orden técnico que

servieron de soporte para la expedición de la resolución distribuidora y, en todo caso, que, para el 22 de septiembre de 2014, cuando ese acto fue expedido, el uso y el tipo del predio de la actora ya estaba definido como «comercial y servicios – hoteles y moteles».

Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sección Cuarta del Consejo de Estado resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, que declaró de oficio la excepción de inepta demanda, sin condenar en costas.

En los precisos términos del recurso de apelación, el problema jurídico a resolver en esta instancia consiste en establecer si se encuentra o no probada la excepción de inepta demanda, decretada de oficio por el Tribunal Administrativo de Antioquia. A estos efectos, la Sala deberá dilucidar si, para poder emitir sentencia de fondo, la actora debió haber demandado, no sólo la Resolución Modificadora Nro. 2016-00261 del 21 de enero de 2016, proferida por FONVALMED, sino también la Resolución Nro. 8663 de 2014, expedida por la Subdirección Administrativa de Catastro del Municipio de Medellín.

En caso de que se concluya que no era necesario demandar la resolución emitida por el Catastro del Municipio de Medellín, la Sala deberá entrar a analizar los cargos de nulidad formulados en la demanda que, en esencia, exigen pronunciarse sobre la presunta vulneración del debido proceso y del derecho de defensa de la apelante con ocasión de la expedición de la resolución modificadora, en tanto que, a su parecer, la entidad demandada carecía de competencia para modificar de oficio el monto de la contribución de valorización fijada en la resolución distribuidora, pues para ello, debió haber obtenido su autorización previa, en el marco de la revocatoria directa de dicho acto o, en su defecto, demandar su legalidad ante esta jurisdicción, vía acción de lesividad.

Antes de entrar a resolver el problema jurídico planteado, la Sala advierte que la actora no apeló lo decidido por el Tribunal frente a la pretensión de que se aclarara la Resolución Nro. 094 de 2014 (resolución distribuidora), para corregir el error en el NIT del Fideicomiso Nuevo Hotel Primavera. Por consiguiente, no se emitirá pronunciamiento alguno sobre este asunto, más aún cuando ese acto administrativo no fue demandado. Con todo, la Sala evidencia que en el artículo 1 de la parte resolutive de la resolución modificadora¹⁶ (acto acusado), FONVALMED modificó la resolución distribuidora para corregir el NIT del Fideicomiso Nuevo Hotel Primavera, en los mismos términos solicitados por la actora. De manera que esta decisión queda en firme, por no hacer parte del objeto de la *litis*.

¹⁶ «**ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR DE OFICIO** la Resolución No. 094 del 22 de Septiembre (sic) de 2014 que distribuye el valor de la contribución del Proyecto de Valorización El Poblado, en el sentido de corregir el número de identificación tributaria del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Hotel Nueva Primavera, por el número 830.053.812, toda vez que se identificó que era incorrecto, tal y como se indica en la parte considerativa del presente acto administrativo».

- 1. Improcedencia de la excepción de inepta demanda. Para emitir sentencia de fondo no era necesario demandar la resolución expedida por la**

Subdirección Administrativa del Catastro de Medellín.

El Tribunal consideró que la apelante debió haber interpuesto los recursos procedentes en sede administrativa contra la Resolución Nro. 8663 del 28 de agosto 2014 expedida por la Subdirección Administrativa de Catastro del Municipio de Medellín y, posteriormente, demandar su legalidad ante esta jurisdicción. Sin embargo, como no lo hizo, procedía decretar de oficio la excepción de inepta demanda y, consecuentemente, inhibirse de pronunciarse de fondo sobre los cargos de nulidad formulados en la demanda.

El *a quo* fundamentó esta decisión en que el motivo de inconformidad de la demandante radicaba en el cambio de la destinación o uso del inmueble de su propiedad (*i. e. de «residencial» a «comercial y servicios – hoteles y moteles»*), al punto que esa decisión administrativa era la causa de la lesión de los derechos alegados como vulnerados. En esa medida, determinó que de llegar a declarar la nulidad de la Resolución Modificadora Nro. 2016-00261, seguiría vigente la nueva destinación del predio de propiedad de la demandante y, por lo tanto, no sería posible dejar en firme la Resolución Distribuidora Nro. 094 de 2014.

En contraste, la apelante adujo que la decisión del *a quo* parte de una errada interpretación de la demanda, pues el cambio del uso o destinación de su predio nunca ha sido objeto de controversia, de ahí que no haya demandado la legalidad de la Resolución Nro. 8663 del 2014. Explicó que el objeto de controversia recae sobre la modificación que, de oficio, y sin agotar los procedimientos previstos en la ley, realizó FONVALMED respecto al valor de la contribución de valorización a su cargo, como vocera y administradora del patrimonio autónomo, propietario del inmueble ubicado en la zona de citación del *Proyecto de Valorización El Poblado*. Adicionalmente, destacó que los actos administrativos mencionados son independientes y fueron expedidos por entidades públicas distintas.

Para resolver, la Sala debe iniciar por precisar que, para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es indispensable que la parte demandante individualice con toda precisión el acto o los actos administrativos cuya nulidad pretende, conforme lo establece el artículo 163 del CPACA, en armonía con el numeral 2 del artículo 162 *ibidem*, que dispone que la demanda deberá contener «*Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad*».

La identificación de los actos cuya nulidad se depreca resulta de suma importancia, ya que permite definir el objeto del litigio. En efecto, el cumplimiento de esta exigencia delimita el objeto del estudio de legalidad que el juez debe llevar a cabo, así como las órdenes que debe decretar para restablecer el derecho que resultó lesionado con la expedición del acto administrativo ilegal. En esa medida, en los eventos en los que este requisito no se cumple, el juez no puede emitir una decisión de fondo, por lo que resulta procedente declarar la excepción de inepta demanda, prevista en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso.

Para determinar si procede declarar esta excepción, el juez debe analizar, con sumo detenimiento y cuidado, si la decisión administrativa cuya nulidad se invoca guarda relación directa e inescindible con los motivos de hecho y de derecho en los que la parte demandante fundamenta la pretensión anulatoria y el consecuente restablecimiento del derecho. En otras palabras, el juez debe examinar si la *causa*

petendi expuesta en el concepto de la violación de la demanda se desprende o deriva de la decisión que tomó la Administración en el acto administrativo

demandado.

Así las cosas, si del acto administrativo enjuiciado no se deriva la vulneración de la normativa superior o de los derechos y garantías invocados en la demanda, ya sea porque (i) no es la causa directa de dicha vulneración o porque (ii) «el acto no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia»¹⁷, el juez debe inadmitir la demanda para que se enmiende la pretensión anulatoria, en el sentido de que se acusen la totalidad de las decisiones de las que se deriva la violación alegada y, en caso de que ello no sea posible, decretar la excepción de inepta demanda, pues no podrá emitir pronunciamiento de fondo.

En este punto, es preciso reiterar que la ocurrencia de la excepción de inepta demanda debe analizarse en cada caso concreto con sumo detenimiento y detalle, para evitar que se produzcan sentencias inhibitorias y, en general, que se incurra en excesos rituales manifiestos que obstaculicen y cercenen el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Lo anterior, más aún cuando, en virtud del artículo 42 del Código General del Proceso, el juez, como director del proceso, está facultado para sanear y precaver vicios de procedimiento, así como para interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto, extrayendo el verdadero sentido de las pretensiones de las personas que acuden a la jurisdicción.

Descendiendo al caso concreto, se observa que la apelante demandó la nulidad de la Resolución Nro. 2016-00261 del 21 de enero del 2016, por medio de la cual la entidad acusada modificó de oficio el valor de la contribución de valorización determinada a su cargo, mediante la Resolución Distribuidora Nro. 094 de 2014. Para fundamentar su pretensión, la demandante alegó que FONVALMED vulneró su debido proceso porque no era competente para tomar esa decisión, en la medida en que no obtuvo su consentimiento previo en el marco del procedimiento de revocatoria directa.

Además, señaló que la modificación efectuada constituye una violación del principio de irretroactividad de la ley, puesto que se fundamentó en un cambio del uso o destinación del inmueble gravado que no se encontraba vigente en el año 2014, cuando se distribuyó la contribución. A título de restablecimiento del derecho, en esencia, solicitó que se declarara en firme el valor de la contribución fijado en la resolución distribuidora, que se tuvieran como oportunos y válidos los pagos que efectuó en virtud de ese acto y, a su vez, que en lo sucesivo FONVALMED expidiera las facturas de cobro del gravamen conforme a la resolución distribuidora y, de ser necesario, que le devolviera los pagos realizados en exceso.

En esas condiciones, para la Sala es claro que los fundamentos de hecho y derecho en los que la apelante fundamentó la pretensión de nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho tienen relación directa con la decisión contenida en la resolución modificadora, objeto de demanda. En efecto, nótese que lo que discute la actora y lo que en realidad constituyó la causa que la motivó a interponer la demanda, fue la modificación que, de oficio, realizó la entidad demandada respecto

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 29 de septiembre de 2016, Exp. 4126-14. C.P. William Hernández Gómez y Auto del 11 de marzo de 2021, Exp. 2907-15. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

del valor de la contribución de valorización que inicialmente se le había asignado, mediante la resolución distribuidora, decisión que está contenida y se deriva, única

y exclusivamente, de la Resolución Nro. 2016-00261 del 21 de enero del 2016, acto que, con claridad y precisión, la demandante identificó en la demanda como demandado.

La posición del *a quo* estaría ajustada a derecho, si la actora hubiese pretendido la nulidad de la resolución modificadora discutiendo la modificación del uso o destinación de su predio (*i. e. de «residencial» a «Comercial y Servicios – Hoteles y Moteles»*), pues, en ese caso, sería claro que dicha inconformidad no tendría relación y no se derivaría del acto administrativo enjuiciado, sino de la Resolución Nro. 8663 del 28 de agosto 2014 expedida por la Subdirección Administrativa de Catastro del Municipio de Medellín.

No obstante, lo anterior no ocurrió, tal y como se evidencia en los antecedentes de esta providencia y en lo manifestado por la apelante en el recurso de apelación. En consecuencia, el Tribunal no debió inhibirse, pues con ello vulneró el derecho de acceso a la administración de justicia de la actora.

Adicionalmente, es preciso indicar que la modificación del uso o destinación del predio de la actora constituye una decisión independiente y autónoma respecto de la resolución modificadora, al punto que, si se declarara la nulidad de esta última, la validez y eficacia de la primera no se vería afectada, de ahí que no exista impedimento para realizar un pronunciamiento independiente sobre la legalidad de cada una de ellas. Tan es así que al revisar la parte motiva de la resolución modificadora se observa que FONVALMED ni siquiera hizo alusión a la Resolución Nro. 8663 de 2014, por lo que es claro que ese último acto no constituye un presupuesto de validez del acto enjuiciado en este proceso.

Aunque lo expuesto es suficiente para revocar la sentencia impugnada, cabe agregar que tampoco puede afirmarse que las resoluciones bajo análisis constituyan un «acto administrativo complejo»¹⁸, pues en la formación de la resolución modificadora sólo intervino FONVALMED, mientras que en la de la Resolución Nro. 8663 de 2014 únicamente intervino Catastro de Medellín.

Y, en adición, porque los actos mencionados no tienen unidad de objeto y fin. Por un lado, la resolución modificadora mutó el valor de la contribución de valorización a cargo de la demandante y, de otro, la resolución del Catastro cambió el uso o destinación del predio con matrícula inmobiliaria Nro. 647533, decisión que, por demás, no se tomó para efectos de la determinación de la contribución de valorización en el Municipio de Medellín, ya que de ello no da cuenta la Resolución Nro. 8663 del 28 de agosto 2014 ni existe prueba en el expediente.

Por las razones anotadas, la Sala revocará la sentencia apelada pues, contrario a lo expuesto por el Tribunal, no existe mérito para declarar la excepción de inepta demanda.

En consecuencia, la Sala procederá a pronunciarse de fondo sobre los cargos de nulidad formulados en la demanda.

¹⁸ Sobre el concepto de acto administrativo complejo, ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 8 de junio de 2016, Exp. 19565. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, reiterada en la sentencia del 19 de abril de 2018, Exp. 22380. C.P. Milton Chaves García.

2. La resolución modificatoria acusada vulneró el debido proceso de la actora, porque cambió sustancialmente el sentido de la decisión

contenida en la resolución distribuidora. La demandada debió haber adelantado el procedimiento de revocatoria directa o demandar directamente la legalidad de la resolución distribuidora.

En virtud de los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, por regla general, las autoridades administrativas están obligadas a respetar sus propios actos, pues ello constituye un límite al ejercicio del poder público y, al tiempo, una garantía en favor de los administrados. No obstante, el ordenamiento jurídico prevé una serie de mecanismos que constituyen excepciones al principio general del respeto al acto propio y que facultan a la Administración para reconocer sus errores y modificarlos a fin de evitar situaciones ilegales, arbitrarias o contrarias a la realidad material del asunto objeto de decisión. Dentro de estos mecanismos se encuentran los recursos en sede administrativa, la corrección de los errores meramente formales, aritméticos o de transcripción y la revocatoria directa.

Todos estos mecanismos tienen en común el hecho de que habilitan a las autoridades para que, sin necesidad de que medie una providencia judicial que así lo ordene, enmienden y adecuen sus decisiones, tanto en el trámite de una actuación administrativa como en el acto definitivo que la finalice, cuando se evidencie la violación del debido proceso, del principio de legalidad, entre otros principios que rigen la función administrativa. El ejercicio de estos mecanismos debe efectuarse con total apego a la ley, en especial, en lo que tiene que ver con las condiciones y el procedimiento previsto para su utilización.

En este caso concreto, la entidad demandada asegura que estaba facultada para expedir la resolución acusada comoquiera que, con ella, únicamente corrigió errores formales en los elementos del inmueble gravado, así como en la operación aritmética inicialmente efectuada en la resolución distribuidora para determinar el valor de la contribución de valorización a cargo de la actora. En otras palabras, que lo pretendido con la resolución modificadora fue enmendar un error aritmético cometido en la resolución distribuidora. Todo, en virtud del numeral 3 del artículo 51 del Acuerdo Nro. 58 de 2008 (Estatuto de la Contribución de Valorización de Medellín), así como de los artículos 42 del CPACA, 646 del Estatuto Tributario Nacional y 198 del Acuerdo Nro. 64 de 2012, expedido por el Concejo Municipal de Medellín, normas que regulan la sanción por corrección aritmética.

En contraste, la demandante alega que, con esta actuación, FONVALMED agravó su situación jurídica y vulneró su debido proceso, puesto que, desconociendo la firmeza de la resolución distribuidora, a través de la resolución Modificadora Nro. 2016-00261 del 21 de enero del 2016, aumentó el valor del gravamen a su cargo, sin haber adelantado el procedimiento de revocatoria directa o demandado la resolución ante esta jurisdicción.

Así las cosas, para resolver este problema jurídico es necesario acudir a la normativa que regula la revocatoria directa y la corrección de los errores meramente formales de los actos administrativos, prevista en el CPACA y en el Estatuto Tributario Nacional, ordenamientos de orden legal a los que deben sujetarse los actos administrativos que expiden las entidades administrativas, incluyendo los concejos municipales.

Conforme con los artículos 93 a 97 del CPACA, la revocatoria directa es una medida unilateral de la Administración para modificar o cambiar **sustancialmente** las

decisiones en firme adoptadas por ella misma, siempre que se presente alguno de los siguientes eventos: «i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la

ley, ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, y iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona». Esta figura puede ser ejercida de oficio o a solicitud de parte, frente a actos administrativos en firme, de carácter particular y concreto, caso en el cual debe (i) adelantarse un procedimiento administrativo en el que se garanticen los derechos de audiencia y de defensa y (ii) obtenerse el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular del derecho o de la situación jurídica de carácter particular y concreto que emane de ese acto. En caso contrario, la Administración deberá cuestionar ante esta jurisdicción la constitucionalidad o legalidad del acto, vía acción de lesividad.

La jurisprudencia de esta Sección¹⁹ ha precisado que la revocatoria directa procede, especialmente, cuando la Administración pretende corregir los errores en los que ha incurrido **«y que afectan en forma sustancial el contenido del acto administrativo particular corregido»** (énfasis del texto original). En ese sentido, siempre que las modificaciones impliquen una variación material o de la esencia de la decisión administrativa en firme, objeto de la corrección, la Administración debe hacer uso de la revocatoria directa.

Por su parte, el artículo 45 del CPACA consagra la facultad de la Administración de corregir en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los errores **simplemente formales** ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras que hayan cometido los funcionarios que expidieron los actos. En materia tributaria, y frente a las liquidaciones oficiales y demás actos administrativos, el artículo 866 del Estatuto Tributario les otorga igual facultad a las autoridades tributarias (corregir errores aritméticos o de transcripción), con el limitante temporal de que sólo podrán ejercerla *«mientras no se haya ejercitado la acción Contencioso - Administrativa»*.

La figura bajo análisis consiste entonces en una modalidad de subsanación de yerros meramente formales, que no afectan sustancialmente el contenido del acto que se corrige. Por esa razón, el artículo 45 del CPACA señala textualmente que *«En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión»*. Sobre las condiciones para que la Administración pueda hacer uso de este mecanismo, esta Sección²⁰ ha señalado:

«Así pues, para que la Administración pueda ejercer la facultad de corregir los errores aritméticos o de transcripción, como lo prevé el artículo 866 del Estatuto Tributario, es necesario que el error sea evidente, esto es, que no modifique la “eficacia sustancial del acto en que existe” o, como lo ha dicho la Sala, que no afecte el contenido sustancial del acto administrativo que se corrige.

Asimismo, la apreciación del error descarta una “operación de calificación jurídica”, como lo precisó la doctrina, y la corrección de éste no puede alterar fundamentalmente el sentido del acto corregido.

Por lo anterior, y por tratarse de un yerro que no es determinante, es que un error aritmético o de transcripción puede corregirse en cualquier tiempo, con el límite temporal previsto en el artículo 866 del Estatuto Tributario».

En ese orden de ideas, las entidades administrativas no pueden utilizar esta modalidad de corrección para mutar el sentido material de la decisión contenida en un acto administrativo en firme de carácter particular y concreto, pues para ello, se

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 26 de febrero de 2014. Exp. 19563. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

²⁰ Ibidem.

insiste, deben agotar el procedimiento de la revocatoria directa y obtener el consentimiento expreso y escrito del destinatario del acto o, en caso contrario,

demandar su legalidad ante esta jurisdicción.

Ahora bien, de la lectura la resolución modificadora acusada, la Sala observa que su principal fundamento de derecho fue el numeral 3 del artículo 51 del Acuerdo Nro. 058 de 2008 (Estatuto de la Contribución de Valorización de Medellín), pues la causal allí prevista fue la que la entidad acusada invocó para modificar la resolución distribuidora. Esta norma dispone:

«Artículo 51. Resolución Modificadora. Es el acto administrativo por medio del cual el representante legal del FONDO DE VALORIZACIÓN - FONVAL modifica de oficio o a petición de parte la Resolución Distribuidora. Entre las situaciones que dan lugar a la Resolución Modificadora se tienen:

(...)

3 Error o inconsistencia de la información sobre los elementos que componen el inmueble.

(...)».

De la revisión del Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Medellín (Acuerdo Nro. 058 de 2008) se observa que no contempla ninguna norma que obligue a FONVALMED a surtir un procedimiento especial para ejercer esta facultad, en el marco del cual deba obtener la autorización previa y por escrito del destinatario del acto o sujeto pasivo de la contribución. Tampoco se evidencia una norma que, sobre este asunto, remita al CPACA o al Estatuto Tributario Nacional.

En esas condiciones, en opinión de la Sala, el numeral 3 del artículo 51 del Estatuto de la Contribución de Valorización de Medellín debe interpretarse a la luz o en armonía con los artículos 45 del CPACA y 866 del Estatuto Tributario, pues son las disposiciones de orden legal, de mayor jerarquía, que regulan la facultad de las entidades administrativas para enmendar los yerros meramente formales (*i. e.* aritméticos o de transcripción) en los que pueden incurrir los funcionarios al momento de expedir los actos administrativos y que son los únicos errores que pueden ser corregidos por parte de la Administración de oficio y sin tener que obtener la autorización previa y por escrito del destinatario del acto. Es decir, sin necesidad de agotar el procedimiento de revocatoria directa o, en su defecto, de demandar su propio acto vía acción de lesividad.

En esas condiciones, FONVALMED puede hacer uso del mecanismo previsto en la disposición de orden territorial bajo análisis, siempre y cuando, la corrección del error o inconsistencia sobre los elementos que componen el inmueble, no signifique un cambio en el sentido o en los aspectos sustanciales de la resolución distribuidora. En otras palabras, que no implique la modificación de las bases de cuantificación de la contribución de valorización pues, en ese caso, deberá acudir a la revocatoria directa, o en defecto, demandar la resolución distribuidora ante esta jurisdicción, al tratarse de una modificación material de la decisión contenida en el acto objeto de la corrección.

Un entendimiento contrario, daría lugar a considerar que la entidad acusada está habilitada para modificar, de oficio, en cualquier tiempo, ante la variación de cualquier elemento que componen el inmueble (*i. e. área, porcentaje de desengloble, uso o destinación, entre otros*) y, lo más relevante, sin necesidad de obtener el consentimiento previo y por escrito del destinatario de la resolución distribuidora, aspectos tan sustanciales como el valor del tributo. Todo lo cual vulneraría los artículos 45 del CPACA y 866 del Estatuto Tributario, la jurisprudencia de esta Corporación, la seguridad jurídica, la confianza legítima, el debido proceso y,

adicionalmente, implicaría llegar al absurdo de que la resolución distribuidora constituya el único acto administrativo que nunca adquiera firmeza en cuanto a los

aspectos sustanciales allí contenidos (*i. e.* los elementos cuantificadores que determinan el valor de la contribución).

A la luz de lo expuesto, la Sala estima que la Resolución Modificadora Nro. 2016-00261 del 21 de enero del 2016 debe ser declarada nula, en lo que tiene que ver con la modificación del valor de la contribución de valorización a cargo de la actora.

Efectivamente, del análisis del acto acusado no se evidencia la existencia de un error en la aplicación de la operación matemática para fijar el monto de la contribución, de ahí que, contrario a lo dicho por la demandada, no pueda considerarse que la modificación efectuada a la resolución distribuidora tuvo como objeto enmendar un error aritmético que pudiera ser llevado a cabo, de oficio, sin necesidad de obtener la autorización previa y por escrito de la demandante.

En realidad, lo que se observa de la resolución acusada es que la Administración tomó una serie de elementos del inmueble de propiedad de la actora que no tuvo en cuenta para calcular el valor del tributo el 22 de septiembre de 2014, cuando expidió la resolución distribuidora (*i. e.* el cambio de la actividad económica del inmueble, porcentaje de desenglobe, número de inmuebles, estrato, entre otros). Todo, muy a pesar de que Resolución Nro. 8663 del Catastro de Medellín, por medio del cual se cambió la destinación del predio de la actora de «residencial» a «Comercial y Servicios – Hoteles y Moteles», fue expedida el 28 de agosto de 2014, esto es, antes de que se expidiera la resolución distribuidora. Y, en todo caso, de que los documentos de constitución del Fideicomiso Nuevo Hotel Primavera, que datan del año 2012, evidenciaran que el inmueble que se le aportaría era un *hotel* y no una *residencia*, tal y como lo puso de presente la propia demandada al contestar la demanda.

Adicionalmente, resulta de suma importancia destacar que, al pretender subsanar los supuestos errores aritméticos o formales respecto a los elementos que componen el predio de propiedad de la demandante, la entidad acusada varió el sentido material de la decisión contenida en la resolución distribuidora, al punto de convertirla en otra diferente, puesto que las correcciones efectuadas alteraron las bases de cuantificación de la contribución de valorización.

En efecto, nótese que, con ocasión de la modificación efectuada por la demandada, la actora pasó de estar obligada a pagar \$667.620.062 por concepto de la contribución por el *Proyecto de valorización El Poblado*, a estar obligada a sufragar la suma de \$899.281.826, todo lo cual dista de ser una corrección simplemente formal, en tanto que agrava la situación jurídica que, en su cabeza, había creado inicialmente la resolución distribuidora.

En tal sentido, para llevar a cabo el cambio sustancial pretendido con la expedición de la resolución modificadora, FONVALMED debió haber adelantado el trámite de la revocatoria directa y obtener la autorización previa de la demandante, alegando alguna de las causales contenidas en el artículo 93 del CPACA o, en su defecto, demandar directamente la resolución distribuidora ante esta jurisdicción.

Prospera el cargo de nulidad por violación del debido proceso.

3. Restablecimiento del derecho

A título de restablecimiento del derecho, la Sala declarará que el valor de la contribución de valorización a cargo de la parte actora es la establecida en la

Resolución Distribuidora Nro. 094 del 22 de septiembre de 2014, expedida por

FONVALMED.

En esta instancia, la Sala no accederá a la pretensión cuarta de la demanda, relacionada con que se le ordene a FONVALMED considerar oportunos y completos los pagos que la actora realizó hasta antes de la presentación de demanda y compensar o devolver las sumas que se hayan pagado en exceso o sin fundamento legal, con los correspondientes intereses. Lo anterior, toda vez que la demandante no ha agotado el trámite particular previsto por la ley y por la normativa interna del Municipio de Medellín, para obtener la devolución de pagos en exceso o de lo no debido.

4. Costas

A la luz de los artículos 188 del CPACA y 365 (numeral 8) del Código General del Proceso, no habrá condena en costas (gastos del proceso y agencias en derecho) en esta instancia, por no encontrarse probadas en el expediente.

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. **Revocar** la sentencia del 9 de febrero de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad. En su lugar, se dispone:

«**PRIMERO:** Declarar la nulidad parcial de la Resolución Modificadora Nro. 2016-00261 del 21 de enero del 2016, expedida por el Fondo de Valorización de Medellín, FONVALMED, única y exclusivamente, en lo que tiene que ver con la modificación de las variables de uso, tipo, porcentaje de desenglobe, número de viviendas y estrato para el inmueble con matrícula inmobiliaria Nro. 64753 y el correspondiente aumento del valor de la contribución de valorización asignada a ese predio.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, se ordena al Fondo de Valorización de Medellín, FONVALMED tener como contribución de valorización para el inmueble con matrícula inmobiliaria Nro. 64753, la asignada en la Resolución Distribuidora Nro. 094 del 22 de septiembre de 2014».

2. Sin condena en costas.

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.

<p>(Firmado electrónicamente) MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO Presidenta</p>	<p>(Firmado electrónicamente) STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO</p>
<p>(Firmado electrónicamente) MILTON CHAVES GARCÍA</p>	<p>(Firmado electrónicamente) WILSON RAMOS GIRÓN</p>