



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado N°: 1200OAJ-2025-0000154-IE
No. Caso: 1496595
Fecha: 23-05-2025 14:07:07
Rad. Padre:

MEMORANDO

Bogotá, D.C.

PARA: COLMENARES GOMEZ JEAN CARLO
Dirección Territorial Norte De Santander

DE: JEFE DE OFICINA

ASUNTO: Concepto jurídico sobre la naturaleza jurídica de los actos administrativos proferidos en el desarrollo de la conservación catastral. **Radicado 2616DTNS-2025-0000045-IE**

Respetado Jean Carlo Colmenares,

Recibimos solicitud del asunto, por medio del cual requiere concepto jurídico para conocer la naturaleza jurídica de los actos administrativos proferidos en el desarrollo de la conservación catastral y los recursos que contra ellos proceden, respecto de la cual emitimos pronunciamiento de conformidad con las funciones establecidas para la Oficina Asesora Jurídica en el artículo 12 del Decreto 846 del 29 de julio de 2021 *"Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi"*.

Para el desarrollo del concepto se realizará una descripción de la competencia de esta oficina, el problema jurídico, el marco normativo y, finalmente, el análisis jurídico del caso.

I. Competencia

De acuerdo con lo previsto en el numeral 8° del artículo 12 del Decreto 846 de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del IGAC tiene la función y la competencia para expedir conceptos jurídicos por solicitud de alguna dependencia del Instituto.

Estos conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, a la luz del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, por regla general no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Esto significa que, **esta Oficina Asesora Jurídica no resuelve casos concretos o particulares**, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones, ni tampoco establece responsabilidades, sino que emite conceptos jurídicos sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el objeto y misionalidad del IGAC.

II. Problema Jurídico y/o Consulta

De la solicitud se desprende que el problema jurídico se centra en resolver los siguientes interrogantes a saber:

- *¿Los actos administrativos de cambio de nombre, es decir, mutaciones de primera provenientes de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos son actuaciones de trámite?*
- *¿Dentro de los actos administrativos proferidos en el desarrollo de la conservación catastral (trámites de mutaciones, rectificaciones, cancelaciones y/o modificaciones) cuáles son catalogados como actos administrativos definitivos?*

III. Marco normativo

- Constitución Política: art. 209.
- Ley 1437 de 2011: arts. 3, 42, 43, 65, 67, 72, 74, 75, 87, 88, 137
- Resolución IGAC 1040 de 2023
- Resolución IGAC 746 de 2024
- Corte Constitucional. Sentencia c-069 de 1995. M.P.: Hernando Herrera Vergara
- Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2014. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez
- Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 20 de marzo de 2013. Radicado 08001-23-31-000-2010-00135-01(1575-12). C.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

IV. Análisis Jurídico

4.1. Noción de los actos administrativos

Un acto administrativo es toda manifestación de voluntad de la administración que cuenta con la capacidad de vincular a los administrados,¹ porque produce efectos jurídicos que crean, extinguen o modifican una situación jurídica general o particular.²

De acuerdo con esta definición, la potestad de la administración para adoptar voluntaria y unilateralmente decisiones con fuerza ejecutoria constituye una prerrogativa esencial para distinguir la presencia de un acto administrativo, pues existen otras actuaciones que, aunque surgen del ejercicio de la función administrativa y producen efectos en derecho, no nacen precisamente de la declaración de voluntad del Estado sino que son producto, por ejemplo, de la simple verificación de un hecho o un acto jurídico.³

En consonancia con esta definición de acto administrativo, jurisprudencialmente⁴ se han identificado las siguientes características del acto administrativo:

- i) *Constituye una declaración unilateral de voluntad.*
- ii) *Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.*
- iii) *Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante».*⁵
- iv) *Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».*⁶

Ahora bien, para que el acto administrativo nazca a la vida jurídica debe reunir los requisitos de forma y procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, con el fin de que pueda producir los efectos requeridos. Estos han sido categorizados por la doctrina y la jurisprudencia en dos clases, los de validez y los de eficacia.

Con relación a la validez del acto administrativo, debe indicarse que doctrinariamente se define como la *“perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y*

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 20 de marzo de 2013. Radicado 08001-23-31-000-2010-00135-01(1575-12). C.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

² Rodríguez Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, 14 ed., Bogotá, Editorial Temis S.A., 2005.

³ Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Acto Administrativo, 1° ed., Bogotá. Consejo Superior de la Judicatura, 2007. ISBN 978-958-8331-24-9 y Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto del 1° de agosto de 2016. Rad: 25000-23-37-000-2013-01352-01(22048). C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia (E)

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Providencia del 13 de mayo de 2021. Radicado No. 25000-23-41-000-2016-01941-01(0053-21). C.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas

⁵ *Ibidem*.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 16288 del 12 de junio de 2008, M.P. Dra. Ligia López Díaz.

expedición del acto a las exigencias del ordenamiento jurídico”.⁷ De lo cual se comprende que surge como un aspecto intrínseco que pretende que no adolezca de vicios en su formación. En tanto que, la eficacia se refiere a las exigencias externas encaminadas a lograr que el acto administrativo produzca efectos jurídicos,⁸ de allí que el acto administrativo no tenga fuerza vinculante hasta tanto no sea comunicado, notificado y/o publicado, pues es a partir de ese momento que son oponibles a terceros (arts. 65 y 75 Ley 1437 de 2011).

De acuerdo con lo mencionado, la notificación, la comunicación y la publicación son procedimientos que permiten materializar el principio de publicidad consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política y el derecho de defensa y contradicción con el ejercicio de los recursos de ley consagrados en el artículo 74 del CPACA.

4.2. Recursos de los actos administrativos

Los recursos administrativos surgen como una manifestación de las garantías constitucionales al debido proceso, publicidad, seguridad jurídica y derecho de defensa y contradicción, que permiten a los administrados controvertir los motivos facticos y jurídicos de una determinada decisión⁹ para que sea revisada directamente, a fin de determinar si debe ser revocada, modificada, adicionada o aclarada.

Esta prerrogativa, por regla general, se puede predicar únicamente contra los actos definitivos, según lo dispone el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, contra los cuales proceden los siguientes recursos:

- **Recurso de reposición:** Este recurso es facultativo y se interpone ante el mismo funcionario que expidió el acto administrativo para que lo aclare, adicione, modifique o revoque.
- **Recurso de apelación:** Este recurso de carácter obligatorio y se presenta ante el superior inmediato de quien expidió el acto administrativo con el objeto de que lo aclare, adicione, modifique o revoque.
- **Recurso de queja:** Este recurso es de carácter excepcional, por cuanto solo procede contra la decisión de rechazo del recurso de apelación, puede interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión.

De conformidad con el artículo 75 *ibídem*, esta circunstancia no se presenta respecto de los actos de trámite, preparatorios o de ejecución. Sobre el particular, dispone la

⁷ Santofimio Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 2 edición, 1998, pág. 293

⁸ Corte Constitucional. Sentencia c-069 de 1995. M.P.: Hernando Herrera Vergara

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2014. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez

norma lo siguiente: “*No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa*”

De las normas antes mencionadas se desprende que, la diferencia de la naturaleza jurídica de los actos administrativos es crucial para determinar la procedencia de los recursos administrativos, pues estos proceden únicamente contra aquellos actos que inciden en la formación del criterio de la Administración y no así contra los actos de trámite que se limitan a dar movimiento y celeridad al desarrollo de una función pública¹⁰.

4.3. Tipos de actos administrativas

4.3.1. Actos definitivos

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 define los actos administrativos definitivos como aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o que hacen imposible continuar con la actuación administrativa iniciada de conformidad con lo previsto en el artículo 4 ibídem.

De acuerdo con este articulado, estos actos son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto deciden el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos. En los términos del artículo 74 de la mencionada ley, contra estos actos proceden los recursos de reposición y apelación.

4.3.2. Actos de trámite

Los actos de trámite, por su parte, se constituyen en el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación del acto definitivo, comprenden los preparatorios, de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta, sino que, por el contrario, únicamente están encaminados a contribuir con la realización de las decisiones administrativas.¹¹

Con relación a esta noción de actos de trámite, la Corte Constitucional señaló que constituyen actuaciones preliminares que allanan una posterior decisión definitiva sobre el fondo del asunto y que, generalmente, no producen efectos jurídicos, esto es no confieren derechos subjetivos a favor de la administración ni del destinatario del

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-412 de 2017.

acto¹².

Contra estos actos administrativos no procede recurso alguno, conforme lo dispone el artículo 75 CPACA. No obstante, cuando impiden que la actuación continúe, son susceptibles de control judicial y de recursos, porque se asemejan a actos administrativos definitivos y pueden dar así fin a la actuación administrativa.¹³

4.4. Del análisis del caso concreto

Con fundamento en lo expuesto líneas atrás, debe indicarse, en primer lugar, que el criterio para identificar si un acto administrativo es definitivo o de trámite, depende de su contenido y efectos. En este orden, los primeros se distinguen por resolver de manera sustancial la situación jurídica en la medida que contienen una decisión administrativa que afecta la esfera jurídica de los administrados, en el sentido de que les otorga derechos o impone deberes u obligaciones, sin que sea irrelevante para definir su naturaleza el hecho de que se indique en ellos la procedencia o no de recursos. Los segundos, esto es los actos de trámite, son instrumentales y se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este.

Dicho lo anterior, previo a atender puntualmente su solicitud, se precisa que el artículo 4.3.8. de la Resolución 1040 de 2023, respecto a las actuaciones administrativas en el proceso de conservación catastral, indica que **“Los gestores catastrales garantizarán que las mutaciones catastrales, rectificaciones y/o complementaciones de la información catastral se realicen a través de actuaciones administrativas que respeten el debido proceso y se ajusten a lo establecido en la Ley 1437 de 2011 y en la presente resolución, o en las normas que las modifiquen, adicionen o deroguen. Estas actuaciones deberán cumplirse con rigor, sin importar si se originan a partir de una solicitud de parte o de oficio.”**

Con relación a los procesos de conservación, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente: **“(…) Conforme con lo anterior y en los precisos términos dispuestos en la normativa citada supra, tan pronto finalicen las etapas de formación o actualización catastral, será el procedimiento administrativo de conservación catastral el idóneo para que los propietarios o poseedores soliciten a la autoridad la revisión y modificación de cualquier inconsistencia que entiendan se presentó en la determinación de los aspectos físicos, jurídicos, fiscales o económicos de sus inmuebles; petición que se deberá resolver mediante acto administrativo de carácter**

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 1993 en cita de Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección A. Sentencia del 09 de abril de 2021. Radicado 25000-23-26-000-2007-00637-01(44248)S. C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

¹³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 25000232500020110032701, 19 de febrero de 2015. M. P.: Dr. Gustavo Gómez Aranguren. Actor: Omar Alexander Cutiva Martínez. Demandados: Distrito Capital-Secretaría de Gobierno, Dirección Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá. Expediente: 3703-2013.

particular contra el cual proceden los recursos de reposición y de apelación.”¹⁴

Hecha la anterior aclaración, con el fin de dar respuesta al interrogante relacionado con la naturaleza jurídica de los actos administrativos de cambio de nombre, es decir, mutaciones de primera, se debe tener en cuenta que estas mutaciones se presentan cuando ocurren cambios en la propiedad, como el cambio de propietario, poseedor u ocupante de un predio, es decir, si bien estas no afectan el avalúo catastral del predio, lo cierto es que sí producen efectos jurídicos a los administrados involucrados en el proceso de cambio de titularidad o de nombre de la propiedad; por lo cual, se comprende que debe entenderse como un acto definitivo susceptible de recursos a la luz del artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en cuanto al segundo interrogante de la solicitud, se considera relevante tener en cuenta las siguientes precisiones:

1. El artículo 4.5.4 de la Resolución 1040 de 2023 dispone que las rectificaciones catastrales son correcciones de la inscripción catastral de un predio en los siguientes casos: (i) por error en la inscripción catastral que no corresponde con la realidad del predio y (ii) cambio para mejorar la precisión de la georreferenciación del predio, las construcciones o edificaciones cuando estén soportadas por un levantamiento topográfico.

Estos trámites deberán llevarse a cabo a través de un procedimiento administrativo que culmina con un acto administrativo motivado que resultará en inscripción catastral, es decir, con una decisión definitiva.

2. En sentido similar, los artículos 4.5.6 y 4.5.7 *ibídem*, establecen que la inscripción catastral de cambio, producto de la cancelación, deberá realizarse mediante acto administrativo motivado, que culmina con una decisión definitiva.
3. Por su parte, el artículo 4.8.2 de la mencionada resolución también permite llegar a la conclusión de que los actos administrativos productos en los trámites de mutaciones, rectificaciones, cancelaciones y/o modificaciones son actos definitivos que deben ser notificados y son susceptibles de recursos de reposición y apelación.

De lo anterior se desprende que los actos administrativos proferidos en el desarrollo de la conservación catastral, que resuelvan de fondo las actuaciones administrativas de trámites de mutaciones, rectificaciones, cancelaciones y/o modificaciones, son actos administrativos definitivos, susceptibles de recursos y deberán notificarse conforme a la Ley 1437 de 2011, por remisión expresa del artículo 4.8.2 de la resolución antes citada.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Providencia de dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021), Exp. No17001-23-31-000-2010-00435-01. Consejero Ponente Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Actor: IGAC

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. Reiterando que esta Oficina Asesora Jurídica no resuelve casos concretos o particulares, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones, ni tampoco establece responsabilidades, sino que emite conceptos jurídicos sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación.

Atentamente.



CAMILA GUTIERREZ BARRAGAN
JEFE DE OFICINA
Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Diana Alejandra Ortiz Rodríguez - PROFESIONAL ESPECIALIZADO
Elaboró: Diana Alejandra Ortiz Rodríguez - PROFESIONAL ESPECIALIZADO
Informados: