

## **AVALUO CATASTRAL - Fases. Revisión del avalúo catastral**

Carece de fundamentación legal la afirmación del a quo al señalar que por el hecho de que la parte demandante no hubiera objetado el dictamen durante el término legal, éste carecía de firmeza. A juicio de la Sala le asiste razón a la recurrente al afirmar que las partes no están obligadas a objetar el dictamen dado el contenido del artículo 238 del CPC que establece: "Contradicción del dictamen. Para la contradicción de la pericia se procederá así: 1. Del dictamen se correrá traslado a las partes por tres días durante los cuales podrán pedir que se complemente o aclare, u objetarlo por error grave...". Por tanto se trata de una facultad que es discrecional ejercitarla, más no una obligación que se deba agotar. En el mismo sentido, resultaba obvio que las sociedades actoras no objetaran la prueba pericial por cuanto las conclusiones a las que llegó resultaban beneficiosas a sus intereses, que no era otro distinto que el demostrar la sobreestimación de los avalúos catastrales fijados en los actos administrativos demandados. De allí que en gracia de discusión, a quien le hubiera correspondido pedir la complementación, aclaración u objeción del dictamen pericial al advertir un error grave, era a la parte demandada quien no hizo uso de esta facultad. Tampoco es compartida por la Sala la afirmación del apoderado del Distrito Capital quien al contestar la demanda, indicó que los terrenos cuyas revisiones de los avalúos se solicitaban por estar cercanos a la calle 170 y a la Av. Cra. 9 debían mantenerse por la potencialidad de desarrollo del sector, debido al constante nivel de desarrollo en vivienda y valorización del sector. Lo anterior por cuanto para la fecha de formación catastral en 1995, tales vías aún no se habían terminado en su totalidad y porque desconocería el artículo 64 de la Resolución 2555 de 1988, que prohíbe expresamente que para efectos del avalúo catastral se tenga en cuenta el mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento de la edificación del predial. De acuerdo con el marco normativo transcrito se observa que le asiste a la parte apelante razón al afirmar que, respecto de la vigencia 1995 no se estaba solicitando la aplicación del porcentaje de la meta de inflación para ese año, pues no cabe duda que no se podía dar aplicación a los presupuestos de la Ley 242 de 1995 como quiera que no se encontraba en vigencia. Resulta de importancia tener de presente la fecha en la que terminó el proceso de formación catastral de los predios de las sociedades actoras, como quiera que es la que se tiene en cuenta para efectos de los respectivos reajustes en los avalúos catastrales, tal y como lo establece el artículo 87 de la Resolución 2555. En este orden de ideas se tiene que al haber sido formados los avalúos en 1995, los avalúos catastrales rigen a partir de la vigencia fiscal siguiente, es decir, 1996. Por tanto, el error en que incurrió la Administración consistió en que reajustó para la vigencia 1996, los avalúos catastrales de los predios de las actoras en 19.46% correspondiente al IPC decretado por el Gobierno Nacional, cuando lo procedente, en acatamiento a lo dispuesto por la Ley 242 de 1995, era haber aplicado el porcentaje con base en la meta de inflación trazada por el CONPES para ese año, que, según el Decreto 2315 de diciembre 26 de 1995 fue del 17%.

**FUENTE FORMAL:** LEY 14 DE 1983 / DECRETO 3496 DE 1983 / RESOLUCION 2555 DE 1988 / LEY 242 DE 1995 - ARTICULO 1 / LEY 242 DE 1995 - ARTICULO 6.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2001-00296-01**

**Actor: ORGANIZACION LUIS CARLOS SARMIENTO ANGULO LTDA. Y SOCIEDAD VIVIENDAS PLANIFICADAS S. A.**

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL**

**Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección B de mayo 3 de 2007 que denegó las pretensiones de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

Las sociedades Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda. y Viviendas Planificadas S.A. por conducto de apoderada judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tipificada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, presentaron demanda con el fin de que se declaren las siguientes:

#### **1.1. Pretensiones**

- Que se declare la nulidad de la Resolución N° 1148 del 18 de septiembre de 1997, expedida por el Jefe de la Oficina de Conservación Zona Norte del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, mediante la cual se confirmaron los avalúos catastrales por las vigencias 1995, 1996 y 1997, correspondiente a los

siguientes predios de propiedad de la Sociedad Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda.

a) Calle 166 25<sup>a</sup>-45; b) Calle 166 27-45; c) Calle 166 26-10; d) Calle 168 26-11; e) Kr. 29A 169-50; f) Calle 165A 28-55 y g) Calle 168 29A-40

- Declarar la Nulidad de la Resolución N° 002 de febrero 9 de 1998 proferida por el Jefe de la Oficina de Conservación Zona Norte del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, que resolvió el recurso de reposición y confirmó en todas sus partes la Resolución 01148 de septiembre 18 de 1997.

- Declarar la Nulidad de la Resolución 0247 de mayo 20 de 1998 expedida por el Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, que resolvió el recurso de apelación confirmando en todas sus partes la Resolución 002 de febrero 9 de 1998.

Que a título de restablecimiento del derecho de la sociedad Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda. se fijen los avalúos catastrales por las vigencias 1995, 1996 y 1997 en las siguientes cifras, de acuerdo con un valor a 1 de enero de 1995 de \$60.000 el metro cuadrado y unos incrementos para 1996 y 1997 del 18% para cada año así:

a) Calle 166 25<sup>a</sup> 45

AVALUO	VIGENCIA	
\$1.011.008.000	1-97	
\$ 856.786.000	1-96	
\$ 726.090.000	1-95	12.101.5 m2 x \$60.000 en 1995

b) Calle 166 27-45

AVALUO	VIGENCIA	
\$979.662.000	1-97	
\$830.222.000	1-96	
\$703.578.000	1-95	11.726.3 m2 x \$60.000 en 1995

c) Calle 166 26-10

AVALUO	VIGENCIA	
\$1.276.761.000	1-97	
\$1.082.001.000	1-96	
\$ 916.950.000	1-95	15.282.5 m2 x \$60.000 en 1995

d) Calle 168 26-11

\$1.642.007.000	1-97	
\$1.391.532.000	1-96	
\$1.179.264.000	1-95	19.654.4 m2 x \$60.000 en 1995

e) Kr. 29ª 169-50

\$1.122.831.000	1-97	
\$ 951.552.000	1-96	
\$ 806.400.000	1-95	13.440.0 m2 x \$60.000 en 1995

f) Calle 165ª 28-55

\$1.845.343.000	1-97	
\$1.571.477.000	1-96	

\$1.331.760.000            1-95            22.196.0 m2 x \$60.000 en 1995

g) Calle 168 29<sup>a</sup>-40

\$1.216.668.000            1-97

\$1.031.075.000            1-96

\$ 873.792.000            1-95            14.563.2 m2 x \$60.000 en 1995

-Que se declare la nulidad de la Resolución N° 1147 de septiembre 18 de 1997 expedida por el Jefe de la Oficina de Conservación Zona Norte del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, mediante la cual se confirmó el avalúo catastral por las vigencias 1995, 1996 y 1997, correspondiente al predio de propiedad de la sociedad Viviendas Planificadas S.A., ubicado en la Calle 168 25C-80.

-Declarar la nulidad de la Resolución N° 001 de febrero 9 de 1998 del Jefe de la Oficina de Conservación Zona Norte del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, que resolvió el recurso de reposición y confirmó en todas sus partes la Resolución 01147 de septiembre 18 de 1997.

-Declarar la nulidad de la Resolución N° 0248 de mayo 20 de 1998 del Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, mediante la cual resolvió el recurso de apelación confirmando en todas sus partes la Resolución 001 de febrero 9 de 1998.

-Que a título de restablecimiento del derecho de la sociedad Viviendas Planificadas S.A. se fije el avalúo catastral por las vigencias 1-95, 1-96 y 1-97 en las siguientes cifras, de acuerdo con un valor a enero 1 de 1995 de \$60.000 m2 y unos incrementos para 1996 y 1997, del 18% para cada año, así:

Calle 168 25C-80

AVALUO	VIGENCIA	
\$994.358.000	1-97	
\$842.676.000	1-96	
\$714.132.000	1-95	11.902.2 m2 x \$60.000 en 1995

La parte actora estima la cuantía de las pretensiones para la sociedad Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda. en la suma de seis mil doscientos cincuenta y seis millones quinientos setenta y cinco (\$6.256.575.000,00) que representan la diferencia que se tiene con la autoridad catastral para la vigencia 1997, en la fijación de la determinación de la base gravable del impuesto predial.

La sociedad Viviendas Planificadas S.A. estima las pretensiones de la cuantía en la suma de seiscientos ochenta y tres millones cuatrosientos nueve mil pesos (\$683.409.000,00).

## **1.2. Hechos**

En 1997 las sociedades demandantes solicitaron la revisión del avalúo catastral con base en los artículos 9 de la Ley 14 de 1983 y 129 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi por las vigencias 1-95, 1-96 y 1-97, de los predios de su propiedad relacionados e identificados en el acápite de las pretensiones de la demanda, predios que forman parte de un sólo sector y que le corresponden las mismas características.

Afirma la apoderada de las actoras que el 18 de septiembre de 1997 mediante resoluciones 1147 y 1148, el Jefe de la Oficina de Conservación zona Norte del Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD), la confirmaron la primera resolución el avalúo catastral del predio de la sociedad Viviendas Planificadas y la segunda, el avalúo de los predios de la sociedad Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda. En todos los casos, se fijó como valor por metro cuadrado para la vigencia de 1997 la suma de \$140.962.80, que resulta de tomar un valor

por m2 para 1995 de \$100.000 y ajustarlo para 1996 en el 19.46% y para 1997 en el 18%.

Aduce que el 23 de octubre de 1997, las sociedades demandantes interpusieron conjuntamente recursos de reposición y en subsidio apelación contra las anteriores resoluciones, invocando las mismas pruebas que demuestran que los avalúos fueron muy elevados frente al estimativo comercial aportado.

Manifiesta que el día 9 de febrero de 1998 la Jefe de la Oficina de Conservación Zona Norte del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, expidió las resoluciones 001 y 002 en las que negó los recursos de reposición interpuestos y concedieron el recurso de apelación subsidiariamente interpuesto.

El día 20 de mayo de 1998 el Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital profirió las resoluciones 0247 y 0248 que decidieron desfavorablemente los recursos de apelación interpuestos por las actoras, quedando de esta forma agotada la vía gubernativa.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

Considera la apoderada de la parte actora que los actos administrativos objeto de demanda violaron las siguientes disposiciones: artículos 7º del Decreto 3496 de 1983; 6º, 129 y 134 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; 9º de la Ley 14 de 1983; 35 del C.C.A.; 187 del C.P.C.; 1º y 5º de la Ley 242 de 1995.

En cuanto a la transgresión de los artículos 7º del Decreto 3496 de 1983 y 6º de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, según la actora se presenta por el hecho de que los actos atacados desconocen los elementos que configuran el avalúo catastral.

Afirma que los avalúos catastrales cuyas revisiones fueron solicitadas por las sociedades demandantes para predios de idénticas características, no corresponden a valores acordes con el mercado inmobiliario, por cuanto las cifras establecidas por la autoridad catastral están sobrestimadas y representan una violación de las disposiciones que fijan los criterios para realizar los avalúos.

Sostiene que desde que se efectuó la solicitud de revisión de los avalúos, se adjuntaron como pruebas copias de los informes técnicos realizados a comienzos de 1994 por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, en los cuales se establecieron como valores por m<sup>2</sup> cifras que oscilan entre \$40.000 y \$45.000 pesos, además que se desconoció un avalúo técnico de fecha 28 de agosto de 1995, que estableció como valor por m<sup>2</sup> la suma de \$50.000.

A su vez, en las resoluciones 1147 y 1148 de septiembre 18 de 1997, el Jefe de Conservación de la Zona Norte del DACD desatendió las solicitudes elevadas y confirmaron los avalúos catastrales, que equivalen a un valor de \$100.000 m<sup>2</sup> para la vigencia 1995, valor que está duplicando las cifras que corresponden a la realidad del mercado inmobiliario. Esas mismas resoluciones confirmaron para las vigencias 1996 y 1997, valores por m<sup>2</sup> de \$119.460 y \$140.962 respectivamente.

Respecto de la violación de los artículos 9º de la Ley 14 de 1983, 129 y 134 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, consideró la demandante que se configura al desconocerse las pruebas aportadas por las actoras y el derecho a obtener la revisión del avalúo catastral, a pesar de que las demandantes demostraron que el valor de los predios resulta muy inferior a los avalúos catastrales tal y como lo certificó un avalúo comercial particular que remitieron como prueba.

Aduce que el régimen de valoración global por zonas geográficas similares previsto en las normas catastrales, utiliza una serie de criterios y coeficientes aplicables en general a una zona de manera que, aunque pretenden ser objetivos, no recogen ni agotan todas las circunstancias que influyen en el valor de mercado de un determinado inmueble. Que en vista de lo anterior, es que los artículos 9º de la Ley 14 de 1983 y 129 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC, establecieron la posibilidad de que el particular solicite una revisión, aportando datos decisivos para la tarea de determinación.

De otra parte, estima la apoderada de la parte actora que resultaron transgredidos los artículos 35 del C.C.A. y 187 del C.P.C. al desconocerse las pruebas aportadas a la actuación y tomar una decisión sin un fundamento probatorio suficiente, siendo evidente una equivocada apreciación de las pruebas.

Censura el hecho de que la autoridad catastral, para desestimar el avalúo comercial aportado como prueba por las sociedades actoras así como los informes técnicos números 234 de febrero 8, 381 y 382 ambos del 17 de febrero de 1994 expedidos por la Unidad de Avalúos del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, le resultó suficiente atribuir un valor probatorio incuestionable al Oficio 21430-1748-97 del Grupo de Estudios Económicos Inmobiliarios. Por lo anterior, considera que no se efectuó una apreciación de las pruebas en conjunto y no se expuso razonadamente el mérito que se le dio a cada una.

Respecto de la transgresión del párrafo del artículo 129 y del artículo 64 de la Resolución 2555 del IGAC, considera la demandante que se evidencia por el hecho de que siendo el predial un impuesto de período cuya causación se da el 1° de enero de cada año, debe entenderse que las características y condiciones del predio como los límites, el tamaño y uso entre otros, se refiere a las características actuales del bien, es decir, al momento de hacerse la formación así como a la clase y número de construcciones en ese mismo momento.

Afirma que por lo anterior, es que el artículo 64 de la Resolución 2555 dispone que para el avalúo catastral no se debe tener en cuenta la expectativa de mayor valor del inmueble por su futura utilización en relación con el momento de la identificación predial, por lo que se descartan los factores especulativos futuros.

Contrario a lo anterior, dice la demandante, los actos demandados desconocieron los anteriores supuestos normativos puesto que justificaron los elevados valores de los avalúos en aspectos como la importancia de una vía vehicular como prioridad del plan vial para la ciudad.

Para enmendar la situación anterior, solicita la apoderada de las demandantes que sea tenido en cuenta por la primera instancia el avalúo de los peritos afiliados a Fedelonjas, pues en éste se refleja el valor por m<sup>2</sup> de los terrenos objeto de esta acción y se consideran los factores objetivos que influyen en su valor de mercado o precio corriente.

Afirma que por las razones expuestas los avalúos catastrales cuya revisión fue negada en sede administrativa por la demandada, superan el valor comercial de los bienes en la fecha de la actualización y por tanto, son ilegales.

En cuanto a la violación de los artículos 1º y 5º de la Ley 242 de 1995, la parte actora sostuvo que la fijación de los montos de avalúo catastral para los años 1996 y 1997 entraña una ilegalidad adicional, puesto que el ajuste entre los años 1995 y 1996 se hizo aplicando la variación porcentual real del IPC (19.46%) y no la meta de inflación para 1996 (18%), fijada por el Banco de la República.

## **2. LA CONTESTACIÓN**

El Distrito Capital mediante apoderado contestó la demanda<sup>1</sup> oponiéndose a las pretensiones de la acción por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos como quiera que la administración decretó y practicó todas las pruebas estimadas como suficientes para determinar con exactitud los valores de los terrenos. Tan cierto es lo anterior que se determinó el avalúo mediante información técnica 234 de 1994 que se realizó teniendo en cuenta el registro topográfico 7349 del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, en el que se observó que los predios objeto de discusión aluden a una zona de afectación del canal de serrezuela, por lo cual la investigación económica que soporta el concepto determinó el valor teniendo en cuenta la imposibilidad de urbanismo de los predios.

Adujo el vocero del Distrito Capital que para la fecha de elaboración de los avalúos, los predios objeto de discusión se encuentran ubicados en la manzana catastral con código de dirección de sector 0085024902 el cual se incorporó a la formación catastral con un valor de 115.000 m2 para la vigencia de 1995, lo que demuestra que el predio del cual se trata se incorporó con un valor catastral inferior al valor comercial.

Señaló que la manzana objeto de litigio no se encuentra dentro de un estrato medio-bajo sino que de acuerdo con el nuevo plano de estratificación del Distrito

---

<sup>1</sup> Mediante memorial visible a folios 91 a 94 del Cuaderno 1

Capital, las manzanas se encuentran catalogadas dentro del estrato socio económico cuatro, es decir, medio alto.

A juicio del defensor del Distrito, la colindancia de proyectos urbanísticos desarrollados en altura determina la posibilidad de desarrollo que generó la ampliación de la calle 107, vía de gran importancia para el sector norte de la ciudad, al tiempo que destacó la trascendencia de la AK9 que en el momento no se encontraba terminada, pero que resultó de prioridad para el plan vial de la capital.

Destacó que el sector donde se encuentran los predios objeto de estudio, ha mantenido un nivel de desarrollo constante en vivienda al igual que un permanente grado de valorización originado por las adecuaciones del Estado, motivo por el cual las súplicas de la demanda no deben prosperar.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda. Advirtió que los actos demandados no establecieron en forma expresa el avalúo por m<sup>2</sup> para los años 1995 y 1996, como tampoco señaló si en los avalúos se dio aplicación al Índice de Precios al Consumidor IPC o a la Meta de Inflación.

Señaló que la Ley 242 de diciembre 28 de 1995 que estableció como factor de reajuste de valores catastrales la meta de inflación, no es aplicable para los avalúos catastrales de 1995 en atención a que entró en vigencia a partir de la publicación de la ley en el Diario Oficial lo cual aconteció el 29 de diciembre de 1995. Por lo anterior sostuvo que no pudiéndose dar aplicación retroactiva a la ley, no es acogido el quinto cargo de la demanda en lo que respecta a la vigencia de 1995.

En cuanto al avalúo del año 1996 el a quo observó que de conformidad con los artículos 155 del Decreto 1421 de 1993 y el Decreto 2315 de 1995, el auto avalúo o avalúo del contribuyente no podrá ser inferior al avalúo catastral o auto avalúo del año inmediatamente anterior, incrementado en la variación porcentual del IPC.

Indicó que si el avalúo para 1995 fue de \$100.000 m2, el avalúo catastral o auto avalúo para 1996 debía ser incrementado en el IPC correspondiente al año 1995, es decir, el 19.46%, por lo que la liquidación de los avalúos de los predios de la parte demandante para ese año fue efectuada en forma correcta por la administración.

Respecto del reajuste para el año 1997 mencionó que la liquidación correspondiente al avalúo de los predios de las actoras, según la Ley 242 de 1995 y el Decreto Nacional 2365 de 1996 es del 18%, por lo que no se evidencia ilegalidad en los actos acusados.

Para el Tribunal de primera instancia existe estrecha relación entre los cargos 1°, 2° y 3° de la demanda por lo que los analizó conjuntamente teniendo de presente el siguiente marco normativo: El artículo 9 de la Ley 14 de 1983 *“Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales...”*; el artículo 7° del Decreto 3496 de 1983 *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983...”* y los artículos 6° y 129 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC.

Analizó el a quo los informes técnicos N° 234 de febrero 8 de 1994, así como los informes 381 y 382 de febrero 17 del mismo año, elaborados por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital y que fueron aportados a la demanda. Verificó el estimativo del valor comercial del predio Villas de Aranjuez, que según proyecto urbanístico es de \$50.000 m2 para 1995. Tuvo en cuenta el avalúo comercial practicado el 2 de enero de 1998 por Neira y Cía Asociados. Concluyó que en el plano sobre localización del predio Villa de Aranjuez, se encuentra una zona que no corresponde a la ubicación real de la Urbanización Villas de Aranjuez, ni a los predios objeto de litigio, ni a los predios a que se refieren los informes técnicos. De

igual manera se pronunció sobre el dictamen pericial practicado dentro del proceso.

Con fundamento en las pruebas arrimadas al expediente consideró la primera instancia que al apreciar el estimativo del valor comercial de Villas de Aranjuez, éste no goza de precisión debido a que se realizó en función de su desarrollo potencial para uso de vivienda por agrupación, además que tomó dentro de sus cálculos el valor dado por el Informe Técnico 234 que es de \$40.000 m<sup>2</sup>, valor que considera el a quo no se puede asumir en razón a que el predio que corresponde a este informe se encuentra en una zona de afectación del Canal de Zerresuela, lo que conlleva a la imposibilidad parcial de urbanismo.

Del mismo modo desestimó el avalúo comercial de Villa de Aranjuez realizado por Neira y compañía, en razón a que para la primera instancia no cumplió con el requisito establecido en el artículo 7° del Decreto 3496 de 1983, al no tener como sustento un estudio de mercadeo inmobiliario. En igual sentido lo desestimó porque no corresponde a los años 1995 a 1997, vigencias en las cuales se impugnan los avalúos de los predios sino que corresponde al 2 de enero de 1998.

Así mismo el Tribunal de primera instancia observó que en el plano de la zona, el predio demarcado no corresponde a la ubicación real de los predios cuyos avalúos se controvierten, ni al predio correspondiente al informe técnico 234.

Respecto del dictamen pericial practicado dentro del proceso, advirtió que éste no fue objetado por las demandantes a pesar de que se les corrió traslado del mismo. En todo caso fue desestimado por el a quo, al considerar que carecía de firmeza, imprecisión y falta de claridad en sus fundamentos como quiera que el avalúo asignado a cada uno de los predios objeto de litigio, fue tomado del estudio de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá para la Urbanización Villa del Prado, que considera no se podía aplicar legalmente a los predios de los demandantes, debido a que éstos se encuentran ubicados en zonas distantes dentro de la ciudad.

Del mismo modo sostuvo que el valor del m<sup>2</sup> tomado del estudio de la Lonja de Propiedad Raíz, sólo sirve como punto de referencia para el sector de Villa del Prado y no para otros sectores, pues se deben tomar en cuenta las características propias de cada predio, a pesar de tratarse de zonas homogéneas.

Adujo que los informes técnicos N° 381 y 382 identificados con el código del sector 08504 cuyos avalúos pretenden sean tenidos en cuenta por los demandantes para ser aplicados a la revisión de los avalúos de sus predios, corresponden a un estrato socioeconómico 2 por estar ubicados en el Barrio La Cita no siendo aplicables ipso facto a predios de características similares, ya que cada avalúo debe tener correspondencia con aspectos generales de la zona y aspectos específicos del predio. Mientras que los predios de las demandantes se encuentran ubicados en estrato 4, en consecuencia los avalúos no pueden guardar similitud por analogía.

Estimó la primera instancia que el dictamen no reúne el requisito exigido en el numeral 6°, del artículo 237 del CPC relacionado con la necesidad de explicar los fundamentos técnicos de sus conclusiones.

Sostuvo que la zona donde se encuentra ubicado el predio del informe técnico 234 es la misma zona en donde se encuentran los predios de los demandantes pero el primero se encuentra afectado por el canal de Serrezuela y por ello el avalúo de este predio es inferior ya que no es susceptible parcialmente del proceso de urbanización

Respecto del cargo endilgado por la parte actora relativo a la violación del artículo 64 de la Resolución 2555 de 1998, no lo encontró probado el a quo al considerar que este reproche se encuentra descrito en el oficio N° 21430-1748-97 el cual alude a un supuesto de hecho distinto al contemplado en el artículo 64 pues mientras éste se refiere a que el avalúo catastral no tendrá en cuenta el mayor valor por la utilización futura del inmueble, el oficio 21430 se refiere a los proyectos urbanísticos desarrollados en altura y que se encuentren en colindancia dentro de la zona donde se ubican los predios.

### III. EL RECURSO DE APELACIÓN

En términos generales la apoderada de las sociedades actoras reiteró los argumentos esgrimidos en el libelo demandatorio, motivo por el cual solicitó la revocatoria del fallo apelado. Fundamentó como argumentos de inconformidad que el a quo desechó sin justificación alguna las pruebas aportadas y practicadas dentro del proceso, desconociendo el derecho que le asiste a la parte demandante a obtener la reducción de los avalúos.

Afirmó que desde la vía gubernativa las sociedades actoras aportaron informes técnicos emanados del propio Departamento Administrativo de Catastro Distrital que datan de comienzos de 1994, elaborados con ocasión de la enajenación de unos predios de propiedad de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda al Instituto de Desarrollo Urbano IDU en los cuales se estableció como valores por m2 cifras que oscilan entre \$40.000y \$45.000.

Sostuvo que se aportó como prueba un estimativo de valor comercial realizado por el Gerente de Viviendas Planificadas para el mes de agosto de 1995, en el cual se estableció como valor por m2 la suma de \$50.000., sin embargo no fue apreciado bajo las reglas de la sana crítica por el a quo.

Indicó que a la demanda se aportó un avalúo técnico realizado en enero de 1998 por la firma Neira & Compañía Asociados afiliada a Fedelonjas, según el cual fijó el valor del m2 en \$90.000 para el año 1998, sin que se hiciera una retrospección del valor del predio para la fecha de formación del avalúo catastral, por lo que, a pesar de haberse elaborado el avalúo tres años después del proceso de formación catastral, el valor del m2 es inferior al fijado por la autoridad catastral.

Refirió que no obstante en la etapa probatoria la primera instancia ordenó la práctica de un peritaje realizado por dos peritos evaluadores independientes, el cual arrojó como valor promedio por m2 el de \$57.231.75 para la fecha de los hechos, muy inferior al de \$100.000 m2 fijado por el Catastro Distrital, la decisión de la primera instancia no lo tuvo en cuenta y lo desestimó tal y como aconteció

con el concepto favorable a las pretensiones de la demanda rendido por el Delegado del Ministerio Público, quien si le otorgó valor probatorio al dictamen pericial desconocido por el a quo.

En virtud de las anteriores razones considera la recurrente que, el fallador de primera instancia desechó injustificadamente las anteriores pruebas llegando a una conclusión contraria a la realidad procesal como es la que el avalúo fijado por la entidad demandada se ajustó a la realidad material, económica y jurídica de los predios objeto de discusión.

Reiteró la apelante que tanto los actos administrativos demandados como la sentencia de primera instancia violaron los artículos 7° del Decreto 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1998, al desconocer el elemento económico del avalúo catastral. Citó como ejemplo que la sentencia apelada se equivocó al argumentar que los predios están afectos por el canal de Serrezuela y que por esta razón el valor del m<sup>2</sup> en el Informe 234 era inferior, sin tener en cuenta que los predios de las demandantes están afectos por el Canal del Cedro, que por tratarse de un canal de lluvias y ser colindante, reduce el valor comercial que pueda tener el lote de terreno aledaño además que se encontraba contaminado para la época del proceso de formación catastral.

A juicio de la apelante los lotes fueron sobrevalorados por encontrarse en manos de un constructor, lo cual se opone al principio de igualdad y demuestra un sesgo del evaluador oficial. Del mismo modo disiente de la posición de la demandada según la cual los avalúos catastrales deben elevarse por la potencialidad de desarrollo del sector más no por el valor real de los inmuebles al momento de formación del avalúo catastral, que en todo caso no obedecen al momento exacto de valoración, situación que desconoce el artículo 64 de la Resolución 2555 de 1988, según el cual *no se tendrá en cuenta el mayor valor por la utilización futura del inmueble.*

En suma, para la recurrente los actos administrativos demandados proferidos por el Jefe de Conservación de la Zona Norte del DACD, desatendieron las solicitudes

elevadas y confirmaron los avalúos catastrales surgidos de la formación catastral realizada en 1994. El valor catastral fijado por la autoridad es de \$100.000 m2 para la vigencia 1995, en tanto que las pruebas arrimadas al proceso no fueron valoradas por la primera instancia, en las cuales establecieron como valores por m2 cifras que oscilan entre los \$45.000 y \$50.000 m2 para ese año.

Se apartó del fallo del a quo que esgrimió como una de las razones para denegar las pretensiones de la demanda, el aspecto de la estratificación ya que ésta es el resultado del análisis macro de diferentes características relacionadas con el nivel de construcción y desarrollo que influyen en el valor de un inmueble en particular.

Censura la recurrente la desestimación del dictamen pericial porque de acuerdo con el artículo 238 del CPC, la contradicción del dictamen pericial es una facultad no obligatoria que pueden agotar o no las partes, ya que la objeción sólo procede cuando adolezca de un error grave, por lo que no es cierto que no hubiera adquirido firmeza.

Para la apelante el dictamen pericial que tuvo como valor del m2 del estudio de la Lonja de Propiedad Raíz para el barrio Villa del Prado, si se podía tener en cuenta para el avalúo cuestionado, al considerar que el valor de los terrenos ubicados en éste, corresponden a una zona circunvecina a los predios de las actoras, lo cual permite efectuar una ponderación en la valoración de los terrenos que no son distantes y comparten la cercanía con las calles 170 y 165, corredores viales que le aportan una similitud y correspondencia en condiciones de uso.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN LA SEGUNDA INSTANCIA**

La apoderada del Distrito Capital presentó escrito mediante el cual compartió los argumentos esgrimidos por la primera instancia, motivo por el cual solicitó que el fallo apelado fuera confirmado al considerar que el material probatorio arrimado al expediente sí fue valorado y controvertido por el a quo, al tiempo que apreció que la recurrente lejos de controvertir la decisión impugnada lo que hizo fue reiterar los argumentos de la demanda y atacar la actuación adelantada en vía gubernativa.

## **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

No presentó concepto en sede de segunda instancia el Delegado de la Procuraduría General de la Nación.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **6.1. Contenido de los actos administrativos demandados**

Las resoluciones proferidas por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital objeto de demanda son del siguiente tenor literal:

#### **“RESOLUCION N° 01147**

#### **POR LA CUAL SE CONFIRMAN UNOS AVALUOS CATASTRALES**

EL JEFE DE LA OFICINA DE CONSERVACION ZONA NORTE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL, en ejercicio de las atribuciones legales que le confieren los Decretos 760 de 1994 y 028 de 1997, expedidos por la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, y en especial la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983, las Resoluciones 2555 de 1988 del IGAC, 011 y 250 de 1995 del DACD y,

#### **CONSIDERANDO**

1. Que mediante escrito radicado ante este Departamento bajo el N° 69032 del 05-08-97, la Doctora CATALINA SANDOVAL OVIEDO, con cédula de ciudadanía N° 52.045.052 de Bogotá, T.P. N° 78763 del Consejo Superior de la Judicatura obrando en representación de la Sociedad VIVIENDAS PLANIFICADAS S.A., de acuerdo al poder otorgado por el señor LUIS FERNANDO DE GUZMAN MORA Representante Legal de dicha sociedad, solicita las revisiones y/o rectificaciones de los avalúos catastrales fijados al predio ubicado en la Cl. 168 29C 80, cédula catastral 168 29C 44.

2. Que el Artículo 5° de la Ley 14 de 1983, subrogado por la Ley 75 de 1986 en su Artículo 74 dispone que las autoridades catastrales tienen la obligación de actualizar y formar los catastros con el fin de eliminar las disparidades en los avalúos catastrales originados por las condiciones locales del mercado inmobiliario.

3. Que el predio objeto de la presente resolución, para la vigencia 1-95 fue incluido en la Formación Catastral ordenada en la Ley 14 de 1983 y en los artículos 28, 29 de la Resolución 2555/88 del IGAC y comunicado por la Resolución 867 de 1994 del DACD.

4. Que la zona norte procedió a decretar las pruebas mediante auto para atender la solicitud de revisión de los avalúos catastrales por lo que ordenó remitir el expediente N° 1997 69032, al Grupo de Estudios Económicos Inmobiliarios del DACD, para efectos de revisar los valores unitarios de terreno del predio citado en el considerando primero de la presente resolución, de acuerdo a los argumentos, pruebas anexas por el peticionario.

5. Que mediante oficio 21430 948-97 el Grupo de Estudios Económicos Inmobiliarios del DACD comunica a fin de dar cumplimiento al auto de pruebas y con el ánimo de resolver las revisiones de avalúos del expediente radicado bajo el número citado en el considerando anterior, informa que una vez realizada la inspección ocular y el estudio del mercado inmobiliario para el inmueble que nos ocupa, los valores unitarios para terreno existentes en el archivo catastral no supera los valores comercial encontrados. Por tal razón esta oficina ratifica los valores aprobados para dicho predio.

6. Que el (los) avalúo (s) catastral (es) para la (s) vigencia (s) 1-95 a 97 se confirman por ser el resultado de aplicar el valor unitario para terreno de \$140.962.80 para el predio objeto de esta resolución, tomado de la Resolución 866/94 del DACD, y confirmado para las revisiones de avalúos por el Grupo de Estudios Económicos Inmobiliarios mediante oficio 21430-948-97, actualizados con los índices de incremento anual autorizado por la Ley.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Confirmar para el periodo objeto de la presente resolución, para las vigencias 1-95 a 1-97 el (los) siguiente (s) avalúo (s) catastral (es):

AVALUO	VIGENCIA
Para el predio CI 168 29C 80	
\$1.677.767.000	1-97
1.421.837.000	1-96
1.190.220.000	1-95

A. T. 11.902.20 m2 x \$140.962.80

ARTICULO SEGUNDO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra ella procede los recursos de reposición o apelación, de los cuales habrá de hacer uso por escrito en la diligencia de la notificación personal o dentro de los cinco días siguientes a ella o a la desfijación del edicto, según el caso, de acuerdo al artículo 51 del CCA.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Santa Fe de Bogotá, a los 18 días del mes de septiembre de 1997

SARA NOHELIA VELASQUEZ G. FLOR DEL CARMEN RAMIREZ

Jefe Of. Conservación Zona Norte Profesional Universitario

Rad. 19997 69032"

No se transcribe la Resolución N° 001 de febrero 9 de 1998 expedida por el Jefe de la Oficina de Conservación Zona Norte del Departamento Administrativo de Catastro Distrital DACD y la Resolución N°0248 de mayo 20 de 1998 proferida por el Director de la misma entidad, mediante las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación respectivamente interpuestos contra las resoluciones 1147 de septiembre 18 de 1997 y 001 de febrero 9 de 1998, por cuanto al confirmar los recursos interpuestos ratificaron los mismos argumentos jurídicos de las resoluciones recurridas.

## **6.2. Caso concreto**

El problema jurídico por resolver se centra en determinar si los avalúos catastrales efectuados por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD) para las vigencias 1995 a 1997, respecto de los predios de propiedad de las sociedades actoras, se ajustaron o no a la normatividad legal vigente al momento de la formación catastral.

La revisión de los avalúos catastrales solicitada por la parte demandante, corresponde a los siguientes predios: CI 166 25<sup>a</sup>45, CI 166 27 45, CI 166 26 10, CI 168 26-11, kr 29<sup>a</sup> 169 50, cl 165<sup>a</sup> 28 55 y CI 168 29<sup>a</sup> 40 todos de propiedad de la sociedad Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda. y el avalúo catastral del predio ubicado en la CI 168 25C 80 de propiedad de la sociedad Viviendas Planificadas S.A.

El marco normativo que regula el tema del avalúo catastral para la fecha de expedición de los actos administrativos demandados, se encuentra señalado en la Ley 14 de Julio 6 de 1983 *“Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”*, en el Decreto Reglamentario 3496 de diciembre 26 de 1983 *“Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones”* y en la Resolución 2555 de 1988 *“Por la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del Catastro Nacional y subroga la Resolución N° 660 del 30 de marzo de 1984”* expedida por la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), marco

normativo que fue invocado como fundamento legal por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, en los actos administrativos demandados.

Es así como el artículo 7° del Decreto 3496 de 1983 define el **avalúo catastral** en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 7. AVALÚO CATASTRAL- El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación 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.

Parágrafo: Conforme al artículo 11 de la Ley 14 de 1983, en ningún caso los inmuebles por destinación constituirán base para la determinación del avalúo catastral.”

Con fundamento en la anterior definición la fijación del avalúo catastral se efectúa para las áreas o zonas geoeconómicas homogéneas, dentro de las cuales se determinarán por separado los valores unitarios de terreno y construcción mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

La anterior definición está en concordancia con la establecida en el artículo 6° de la Resolución 2555 de 1988 que dice: *“Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 61, 90, 94, 101, 102, 114 y 118 de esta Resolución, el avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independiente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos”.*  
(subrayas fuera de texto)

Tanto el Decreto 3496 de 1983 como la Resolución 2555 de 1988 señalan que el avalúo catastral puede realizarse en distintas fases a saber: la de formación, actualización y conservación del catastro. 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 (artículo 28). La **actualización de la formación** es el conjunto de

operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral “mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del Catastro y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario” (artículo 88) **La conservación del catastro** tiene por objeto dar cuenta de las mutaciones de los elementos del catastro y, principalmente, de los avalúos, ocasionadas por renovaciones en los aspectos físicos y económicos, o por sus reajustes anuales o por autoavalúos aceptados, o por inscripciones de mejoras. (artículos 92 y 94).

La Ley 14 de 1983 previó la posibilidad de la revisión de los avalúos catastrales en el artículo 9º, cuando los interesados consideren que no se ajustan a las características del predio, para lo cual concedió los recursos de reposición y apelación contra la decisión correspondiente. Esta disposición fue desarrollada en el artículo 129 de la Resolución 2555 de 1988 que establece: “El propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. El propietario o poseedor podrá presentar la correspondiente solicitud de revisión del avalúo de su predio o mejora a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución mediante la cual se inscribe el predio o la mejora en el Catastro, acompañándola de las pruebas que la justifiquen. PARAGRAFO. Las características y condiciones del predio se refieren a: límites, tamaño, uso, clase y número de construcciones, ubicación, vías de acceso, clases de terreno y naturaleza de la producción, condiciones locales del mercado inmobiliario y demás informaciones pertinentes”.

De significativa importancia resulta esta definición, pues en ella de forma expresa se señala que es el propietario o poseedor quien tiene la carga de la prueba frente a la Administración, cuando presenta la solicitud de revisión del avalúo de su predio en aras de demostrar que su valor no se ajusta a las características y condiciones del predio.

Luego del anterior recuento normativo frente al caso en estudio se tiene lo siguiente.

Las sociedades Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda. y Viviendas Planificadas S.A. solicitaron en 1997, la revisión de los avalúos catastrales por las vigencias 1995 a 1997, de los predios que son de su propiedad y que se encuentran ubicados en la ciudad de Bogotá identificados con las nomenclaturas: CI 166 25ª45, CI 166 27 45, CI 166 26 10, CI 168 26-11, kr 29ª 169 50, CI 165ª 28 55, CI 168 29ª 40 y CI 168 25C 80.

Mediante las resoluciones N° 01147 y 01148 ambas de septiembre 18 de 1997, la Jefe de la Oficina de Conservación Zona Norte del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, confirmó los avalúos catastrales por las vigencias 1-95, 1-96 y 1-97 de todos los predios relacionados en el párrafo anterior y, fijó como valor por metro cuadrado la suma de ciento cuarenta mil novecientos sesenta y dos pesos con ochenta centavos (\$140.962.80), que resulta de tomar un valor por metro para 1995 de cien mil pesos (\$100.000,00) y ajustarlo para 1996 en el 19.46% y para 1997 en el 18%.

A su vez, mediante resoluciones 0247 y 0248 de mayo 20 de 1998, el Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital DACD, al decidir los recursos de apelación interpuestos por las sociedades actoras, confirmó las resoluciones recurridas, quedando agotada la vía gubernativa.

La apoderada de las sociedades actoras en el recurso de apelación, cuestionó el fallo de primera instancia al considerar que no tuvo en cuenta ni mucho menos valoró el mérito probatorio de las pruebas aportadas en sede gubernativa y del dictamen pericial practicado en el transcurso del proceso judicial.

De acuerdo con lo anterior, la Sala observa que la parte demandante presentó en sede de vía gubernativa, los siguientes medios probatorios con el fin de llevar al convencimiento de la Administración, que los avalúos catastrales fijados en los actos administrativos cuestionados, no correspondían a valores acordes con el mercado inmobiliario por estar sobreestimados

La primera observación planteada por la Sala es que los predios respecto de los cuales se elevó la solicitud de revisión de los avalúos catastrales de los predios de las sociedades actoras, forman parte de un solo sector que tiene las mismas características por estar ubicados todos en la Urbanización Villas de Aranjuez

antes predio La Pradera **código catastral 08502**, tal y como lo acreditan los siguientes medios probatorios.

**I. Informes Técnicos** – Avalúos Comerciales elaborados por la Unidad de Avalúos del Departamento Administrativo de Catastro Distrital a petición del Instituto de Desarrollo Urbano IDU con el objeto de establecer valores de compra para una eventual negociación con la entidad distrital.

Informe N°234 del 8 de febrero de 1994 practicado al predio ubicado en la dirección Calle 170 con cra. Av. 9 que corresponde al mismo código catastral 08502 del sector en donde se encuentran ubicados los predios de las demandantes y estrato socio económico 5, que estimó el valor del m2 en \$40.000,00.

La Sala comparte el argumento de inconformidad de la apelante según el cual, se equivocó el a quo al negarle crédito probatorio a este Informe Técnico 234, instancia que consideró que el predio avaluado hacía referencia a una zona de afectación del canal Serrezuela, hecho que implicaba la disminución del valor del m2 teniendo en cuenta la imposibilidad de urbanismo del mismo.

Lo anterior, por cuanto esta misma situación se presenta en el caso de los predios de las actoras que se encuentran ubicados en cercanías del Canal del Cedro, que además se encontraba contaminado para la época en que se efectuó la formación catastral, circunstancia que indudablemente afectaba también el valor comercial de los mismos, tal y como fue acreditado en el dictamen pericial practicado dentro del proceso y respecto del cual se profundizará más adelante.

También fueron aportados por la demandante, los Informes técnicos 381 y 382 ambos del 17 de febrero de 1994, practicados a dos predios ubicados en el barrio La Cita, código del sector 0850400, y estrato socio económico 2, que estimó el valor del m2 en \$45.000.

Llama la atención de la Sala que, estos informes corresponden a códigos catastrales del sector (0850400) distintos al de los predios de las demandantes que es (08502). Así mismo resulta curioso que, mientras que el Informe 234 estimó un valor por m2 de \$40.000 para un predio ubicado en el estrato 5, en los informes 381 y 382 para predios de estrato mucho más bajo (2), el valor catastral fue superior al estimarlo en \$45.000. Por lo anteriormente expuesto, la Sala

otorgará mérito probatorio únicamente al Informe Técnico 234 de 1994, que corresponde a un predio ubicado en el mismo sector del código catastral de los predios de las demandantes.

Además no puede perderse de vista que el avalúo comercial contenido en el Informe No. 234 realizado en Villas de Aranjuez, estimó el valor comercial del metro cuadrado para el año 1994 en \$40.000, para un predio localizado justo sobre la calle 170, lo cual hace que goce de una mejor ubicación respecto de los predios de las actoras que colindan con el Canal del Cedro, el cual ha tenido un alto grado de contaminación.

II. Las sociedades demandantes aportaron junto con la demanda un **avalúo comercial** elaborado por la firma NEIRA & Co. ASOCIADOS PROMOTORES INMOBILIARIOS<sup>2</sup>

Contrario a lo decidido por el a quo, la Sala no descarta, el avalúo N° 012 elaborado el 2 de enero de 1998, que estimó el valor del m2 en \$90.000 para un lote de terreno ubicado en Villas de Aranjuez, el cual señaló: *“El valor de los terrenos se ha visto incrementado en razón de las obras urbanísticas perimetrales aclarándose que el avalúo únicamente se ha hecho en base al área del lote bruto. El valor del presente avalúo corresponde a Enero 02 de 1998”*, lo cierto es que al estimar el valor del m2 para el año 1998 en \$90.000, resulta evidente que fue inferior al de los avalúos de los predios de las actoras que se pretendían revisar y que lo fijaron para el año 1995 en \$100.000.

Como quiera que la apoderada de las actoras recurre como argumento de apelación al avalúo comercial al lote de terreno Villas de Aranjuez realizado por la Sociedad Viviendas Planificadas S.A. el 28 de agosto de 1995<sup>3</sup>, terrenos en proceso de urbanización y que estimó el valor del m2 en \$50.000, la Sala desestimaré este avalúo como prueba pericial ya que al haber sido elaborado por

---

<sup>2</sup> Visibles a folios 53 a 69 del cuaderno 1

<sup>3</sup> Obra a folios 50 a 55 del cuaderno de dictamen pericial

una de las sociedades demandantes, estaría viciada su objetividad al no provenir de un tercero imparcial.

### III. Dictamen pericial

La primera instancia mediante auto de noviembre 19 de 1999<sup>4</sup>, ordenó la práctica del dictamen pericial solicitado por las sociedades demandantes, en consecuencia, designó a dos auxiliares de la justicia quienes en su condición de peritos evaluadores, rindieron el experticio encomendado cuyo objeto era según la prueba solicitada por las demandantes: “...establecer retrospectivamente (**a 1° de enero de 95**) los valores de mercado de los predios que a continuación se relacionan, considerando las características y condiciones de acuerdo con los límites, tamaño, uso, clase y número de construcciones, vías de acceso, clase de terreno y naturaleza de la producción, condiciones locales de mercado inmobiliario y demás informaciones pertinentes”, **existentes a 1° de enero de 1995**”. (negritas y subrayas originales del texto).

Luego de la inspección personal y directa efectuada por los peritos evaluadores, a los siete predios de la sociedad Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda. y uno de la sociedad Viviendas Planificadas S.A, el dictamen señaló que se trataba de lotes de terreno sin urbanizar, cuyas característica tienen que ver con la reglamentación urbanística, sus cesiones y costos de urbanización. Así mismo que los elementos básicos para definir el valor de dichos terrenos dependían, entre otros aspectos de: la densidad permitida, las áreas de control ambiental, las normas de urbanización y el tamaño mínimo de lotes.

Indicaron los peritos que para establecer el valor real del m<sup>2</sup> de los terrenos sin urbanizar, se aplicaría una fórmula financiera utilizada por la Lonja de Bogotá, la cual es  $X = \frac{(1-Z) (0.97 V^* - C^*)}{1.615}$  donde:

1.615

X= Valor del m<sup>2</sup> urbanizado

Z=Porcentaje de cesiones, vías y pérdidas de terreno

---

<sup>4</sup> Visible a folio 107 del cuaderno 1

V\*=Valor de venta por m2 útil o neto

C\*=Costos urbanización por m2 útil o neto

El factor 1.615 es un factor para una construcción proyectada a doce meses.

El desarrollo del dictamen se llevó a cabo de la siguiente manera: a cada uno de los predios de las actoras cuyos avalúos catastrales se solicitó fueran revisados, los peritos primeramente los identificaron, luego relacionaron los linderos, después efectuaron la descripción de cada uno de los predios, las vías de acceso y las zonas de cesión de control ambiental, para finalmente aplicar la fórmula de la Lonja de Bogotá, siendo coincidentes en señalar que todos los predios objeto del dictamen, se encontraban ubicados en el Barrio Villas de Aranjuez.

Se precisa que los resultados del dictamen pericial rendido por los auxiliares de la justicia<sup>5</sup> avaluaron los precios del m2 de los predios de las sociedades actoras, en los siguientes valores:

<b>PREDIO</b>	<b>AVALUO PERICIAL</b>
CII 166 25ª 45	<b>\$50.271 m2</b>
CII 166 27 45	<b>\$59.411 m2</b>
Clle 165ª 28 55	<b>\$63.981 m2</b>
Clle 168 29ª 40	<b>\$62.048 m2</b>
Cra 29ª 169 50	<b>\$71.096 m2</b>
CII 168 26 11	<b>\$54.841 m2</b>
CII 166 26 10	<b>\$54.841 m2</b>
CII 168 29C 80	<b>\$41.365 m2</b>

---

<sup>5</sup> Peritos evaluadores Cecilia Ariza de Avila y Oscar A Abella García presentaron el dictamen el día 26 de abril de 2000, quienes habían sido designados por la primera instancia. El experticio figura en el cuaderno de anexos que consta de 132 folios

Repárese que los valores anteriores difieren del valor del m2 estimado en \$100.000 para la vigencia 1-95, por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

Según el dictamen pericial para determinar el justo precio además del examen personal y directo a cada uno de los predios, se tuvo en cuenta la oferta y la demanda en la zona, sus vías de acceso, su estado de terreno sin urbanizar, el boletín de la Lonja de Bogotá para la zona 79 de similares características de los terrenos materia de avalúos. Del mismo modo certificaron que los terrenos no poseían redes de servicios públicos por tratarse de lotes sin urbanizar.

Como características del sector el dictamen conceptuó: *“Se trata de una zona básicamente residencial, con estratos tres (barrio babilonia zona sur), en su zona norte con el colegio La Salle, su transporte público es de buses, busetas y colectivos. La urbanización es de casas de tres pisos en conjuntos cerrados. En su zona sur existe La Fundación Cardioinfantil y el colegio distrital BABILONIA TOBERIN. Presenta cercanía con el barrio TOBERIN de uso industrial. La floresta, el Alero, San Cristobal Norte de tipo residencial. Afecta estos predios su cercanía con el canal del cedro el cual se encuentra contaminado”*

Del anterior dictamen la primera instancia corrió traslado a las partes por el término de tres días mediante auto del 2 de junio de 2000 (fl. 127 cuaderno 1), con el fin de dar cumplimiento al artículo 238 del CPC. De acuerdo con informe secretarial del 7 de julio de 2000 visible a (fl 133 del mismo cuaderno), ninguna de las partes en conflicto se manifestó ni presentó objeción alguna al dictamen.

Mientras el a quo desestimó este dictamen por considerar que carecía de firmeza en tanto no había sido objetado por la parte actora; así mismo lo calificó de impreciso y sin calidad en sus fundamentos, la apelante esgrimió en el recurso de alzada que de acuerdo con el artículo 238 del CPC las partes no están obligadas a objetar el dictamen.

Carece de fundamentación legal la afirmación del a quo al señalar que por el hecho de que la parte demandante no hubiera objetado el dictamen durante el término legal, éste carecía de firmeza. A juicio de la Sala le asiste razón a la recurrente al afirmar que las partes no están obligadas a objetar el dictamen dado el contenido del artículo 238 del CPC que establece: *“Contradicción del dictamen. Para la contradicción de la pericia se procederá así: 1. Del dictamen se correrá traslado a las partes por tres días durante los cuales podrán pedir que se complemente o aclare, u objetarlo por error grave...”*. Por tanto se trata de una facultad que es discrecional ejercitarla, más no una obligación que se deba agotar.

En el mismo sentido, resultaba obvio que las sociedades actoras no objetaran la prueba pericial por cuanto las conclusiones a las que llegó resultaban beneficiosas a sus intereses, que no era otro distinto que el demostrar la sobreestimación de los avalúos catastrales fijados en los actos administrativos demandados. De allí que en gracia de discusión, a quien le hubiera correspondido pedir la complementación, aclaración u objeción del dictamen pericial al advertir un error grave, era a la parte demandada quien no hizo uso de esta facultad.

De otra parte, la primera instancia desestimó el dictamen pericial al señalar que los peritos se fundamentaron en un estudio de la lonja de propiedad raíz para el barrio Villa del Prado que dista más de 1.5. km del lugar donde se encuentran los predios de las actoras.

Para la Sala no es acertada la anterior aseveración como quiera que, a pesar de ser cierto que los peritos fundamentaron su dictamen en el Boletín de la Lonja de Bogotá Zona 79 que corresponde al Barrio Villa del Prado, los avalúos catastrales se realizaron teniendo como puntos de referencia diferentes zonas aledañas considerando en todo caso, las características y condiciones de acuerdo con los límites, tamaño, uso, clase y número de construcciones, ubicación, vías de acceso, clases de terreno y las condiciones locales del mercado inmobiliario.

En el caso en estudio los peritos tuvieron en cuenta la colindancia que tiene el Barrio Villa del Prado catalogado como estrato socio económico 4 y la

Urbanización Villas de Aranjuez donde se encuentran los predios de las actoras, con el eje arterial de la Avenida calle 170 vía de vital importancia para las zonas comparadas.

Teniendo de presente que la Av. Calle 170 comprende barrios de distinta estratificación, tal y como acontece en el **sub iudice** donde el Barrio Villa del Prado es de mejor estrato que el que ocupan los predios de las actoras que corresponden a los estratos 2 y 3<sup>6</sup>, podría afirmarse que tal circunstancia habría influido para que los valores de los avalúos a los que llegaron los peritos fueran más altos de los que fueron fijados.

Debido a la diferencia en los precios fijados en las diferentes pruebas allegadas al proceso, la Sala considera que el dictamen pericial practicado en la primera instancia, reúne los requisitos establecidos en el artículo 237 del C. de P. C., pues, contrario a como lo estimó el a quo, es claro, preciso y detallado y contiene los fundamentos necesarios para demostrar el error en que incurrió el DACD al determinar el avalúo del m2 en los avalúos que realizó, ya que su valor excede casi en un 45% los avalúos allegados tanto por la parte actora como por los peritos tal y como se evidencia con el siguiente cuadro comparativo.

PREDIO	AVALUO CATASTRA	VALOR M2	AVALUO PERICIAL	VALOR M2
Cl. 166 25A 45	\$1,210,150,000,00	\$100,000,00	\$607,122,867,00	\$50,271,00
Cl 166 27 45	\$1.172,630,000,00	\$100,000,00	\$696,338,507,00	\$59,411,00
Cl 166 26 10	\$1,528,250,000,00	\$100,000,00	\$840,548,007,00	\$54,841,00
Cl 168 26 11	\$1,965,440,000,00	\$100,000,00	\$1,077,845,014,00	\$54,841,00
kr 29A 169 50	\$1,344,000.000,00	\$100,000,00	\$955,537,349,00	\$71,096,00
Cl 165A 25 55	\$2,219,600,000,00	\$100,000,00	\$1,419,751,186,00	\$63,981,00
Cl 168 29A 40	\$1,456,320,000,00	\$100,000,00	\$903.108.640,00	\$62,048,00
Cl 168 29C 80	\$1,190,220,000,00	\$100.000,00	\$492,433,779,00	\$41,365,00

Tampoco es compartida por la Sala la afirmación del apoderado del Distrito Capital quien al contestar la demanda, indicó que los terrenos cuyas revisiones de los avalúos se solicitaban por estar cercanos a la calle 170 y a la Av. Cra. 9 debían mantenerse por la potencialidad de desarrollo del sector, debido al constante nivel de desarrollo en vivienda y valorización del sector.

<sup>6</sup> tal y como lo confirman los certificados catastrales expedidos por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital visibles a folios 74 a 81 del cuaderno de pruebas

Lo anterior por cuanto para la fecha de formación catastral en 1995, tales vías aún no se habían terminado en su totalidad y porque desconocería el artículo 64 de la Resolución 2555 de 1988, que prohíbe expresamente que para efectos del avalúo catastral se tenga en cuenta el mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento de la edificación del predial.

Finalmente, en punto de la violación de los artículos 1° y 5° de la Ley 242 de 1995, que establece como factor de reajuste de valores catastrales la meta de inflación, consideró el a quo que no era aplicable esta legislación al caso en estudio para la vigencia 1995 como quiera que no había entrado a regir. Respecto de la liquidación del año 1996 estimó que debía incrementarse según el IPC correspondiente al año anterior y para el año 1997, si dio cumplimiento la demandada a la Ley 242 como quiera que tuvo en cuenta la meta de la inflación que fue del 18%.

Previa a la determinación que en derecho corresponda adoptar, es preciso transcribir los artículos 1° y 5° de la Ley 242 de diciembre 28 de 1995, publicada en el Diario Oficial 42.169 de 29 de diciembre del mismo año, *“Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del Índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones”*.

**“ARTÍCULO 1o. OBJETO. Esta Ley modifica las normas legales que tienen en cuenta el comportamiento pasado del Índice de Precios al Consumidor como factor de reajuste de multas, valores catastrales, rangos, cuantías y cánones, y en su lugar establecer criterios que hacen referencia a la meta de inflación, con el objeto de ajustar la legislación de manera que sirva de instrumento para la desindización de la economía, de conformidad con el Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios. Además determina la forma como deberá tenerse en cuenta la meta de inflación en la expedición de normas por parte del Gobierno Nacional y las Administraciones Distritales, Municipales y Departamentales.**

PARÁGRAFO. Los reajustes en matrículas y pensiones educativas continuarán rigiéndose por lo establecido en la Ley 115 de 1994 (Ley General de la Educación).(negritas del Despacho) (Los apartes subrayados corresponden a expresiones que fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C390 de mayo 22 de 2002 M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería)

(...)

ARTÍCULO 5o. MODIFICACIÓN DE LAS NORMAS QUE USAN LA INFLACIÓN DEL AÑO ANTERIOR COMO FACTOR PARA EL REAJUSTE DE CUANTÍAS O RANGOS. A partir de la vigencia de la presente Ley modifican todas aquellas que consagran la variación del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de actualización de cuantías o rangos de valores que definen la aplicación diferencial de una disposición, en el sentido de que se reajustarán anualmente en un porcentaje igual a la meta de la inflación fijada para el año en que se proceda al reajuste”.

A pesar de no haber sido enunciado como vulnerado por la demandante, resulta imperativo transcribir el artículo 6° de la legislación analizada -Ley 242 de 1995-, que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 6o. Modificación del artículo 8o., de la Ley 44 del 18 de diciembre 1990. El artículo 8o. de la Ley 44 de 1990 quedará de la siguiente forma:

Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales se reajustarán anualmente a partir del 1o. de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento.

En el caso de los predios no formados el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta el 130% de la mencionada meta. (...)” (subrayas fuera de texto)

Según las resoluciones 1147 y 1148 ambas de septiembre 18 de 1997 objeto de demanda, para todos los predios de las sociedades actoras fijó para la vigencia 1997 como valor por m2 \$140.962.80, este valor es producto de asignar como valor por m2 \$100.000,00 para la vigencia 1995 y ajustarlo para 1996 en el

19.46% es decir, \$119.460,00 y este valor fue aumentado para 1997 en 18%, llegando a \$140.962.80.

De acuerdo con el marco normativo transcrito se observa que le asiste a la parte apelante razón al afirmar que, respecto de la vigencia 1995 no se estaba solicitando la aplicación del porcentaje de la meta de inflación para ese año, pues no cabe duda que no se podía dar aplicación a los presupuestos de la Ley 242 de 1995 como quiera que no se encontraba en vigencia.

Un aspecto que no se puede pasar por alto consiste en que, de acuerdo con las resoluciones 1147 y 1148 de septiembre 18 de 1997 objeto de demanda de nulidad, los predios de las sociedades actoras para la vigencia 1-95 fueron incluidos en la Formación Catastral ordenada en la Ley 14 de 1983 y en los artículos 28 y 29 de la Resolución 2555 de 1988 proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El artículo 28 de la Resolución 2555 de septiembre 28 de 1988 *“Por la cual se reglamenta la Formación, Actualización de la formación y Conservación del Catastro Nacional, y subroga la Resolución N° 60 del 30 de marzo de 1984”* señala lo siguiente: **“Formación catastral.** *Es el proceso por medio del cual se obtiene la información correspondiente a los predios de una unidad orgánica catastral o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico, con el fin de lograr los objetivos generales del catastro. (...)*”. El artículo 29 **idem** alude a las operaciones que implica la formación catastral.

Resulta de importancia tener de presente la fecha en la que terminó el proceso de formación catastral de los predios de las sociedades actoras, como quiera que es la que se tiene en cuenta para efectos de los respectivos reajustes en los avalúos catastrales, tal y como lo establece el artículo 87 de la Resolución 2555 que establece lo siguiente:

**“Clausura de la formación.** El proceso de formación termina con la resolución por medio de la cual el Jefe de la Oficina de Catastro, a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados.

En la misma providencia, la cual será debidamente publicada, se determinará que los avalúos resultantes de la formación entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.” (subrayas fuera de texto)

Este artículo 87 de la Resolución 2555 de 1998 reproduce a su vez el artículo 22 del Decreto 3496 de 1983 reglamentario de la Ley 14 de 1983, que dispone:

“Vigencia Fiscal. Los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley 14 de 1983, entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados. Las autoridades catastrales ordenarán por resolución la vigencia de los avalúos resultantes de los procesos de formación y de actualización de la formación y de los cambios individuales debidamente ajustados que sobrevengan en la conservación catastral”. (subrayas fuera de texto)

En este orden de ideas se tiene que al haber sido formados los avalúos en 1995, los avalúos catastrales rigen a partir de la vigencia fiscal siguiente, es decir, 1996.

Por tanto, el error en que incurrió la Administración consistió en que reajustó para la vigencia 1996, los avalúos catastrales de los predios de las actoras en 19.46% correspondiente al IPC decretado por el Gobierno Nacional, cuando lo procedente, en acatamiento a lo dispuesto por la Ley 242 de 1995, era haber aplicado el porcentaje con base en la meta de inflación trazada por el CONPES para ese año, que, según el Decreto 2315 de diciembre 26 de 1995 fue del 17%.

En cambio para la vigencia 1997, la Administración sí aplicó como reajuste a los avalúos catastrales el 18% correspondiente a la meta de inflación fijada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 2365 de diciembre 27 de 1996.

En vista de las anteriores consideraciones al haber sido equivocadamente fijado el reajuste de los avalúos catastrales para los predios de las sociedades actoras, será revocado el fallo apelado para en su lugar proceder a la declaratoria de nulidad de los actos demandados.

A título de restablecimiento del derecho, la Administración tendrá como avalúo catastral de los predios de las sociedades actoras para las vigencias 1995 a 1997 por metro cuadrado, los valores determinados en el dictamen pericial elaborado por los peritos evaluadores designados por la primera instancia, reajustados anualmente conforme a lo establecido por el artículo 6º de la Ley 242 de 1995, esto es según la meta de inflación del año respectivo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **F A L L A :**

**Primero.- REVOCASE** la sentencia apelada.

**Segundo.-** Como consecuencia de la anterior decisión, **DECLARASE LA NULIDAD** de los actos administrativos demandados: resoluciones 1147 y 1148 de septiembre 18 de 1997 expedidas por la Jefe de la Oficina de Conservación Zona Norte del Departamento Administrativo de Catastro Distrital; resoluciones 001 y 002 de febrero 9 de 1998 expedidas por el mismo funcionario y resoluciones 0247 y 0248 de mayo 20 de 1998 proferidas por el Director del DACD.

**Tercero.-** A título de restablecimiento del derecho, establézcase como avalúo catastral de los predios de las sociedades actoras para las vigencias 1995 a 1997, los valores por metro cuadrado determinados en el dictamen pericial elaborado por los peritos evaluadores designados por la primera instancia a 1º de enero de 1995, reajustados anualmente conforme a lo establecido por el artículo 6º de la Ley 242 de 1995, esto es según la meta de inflación del año respectivo.

**Cuarto.** Una vez en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARCO ANTONIO VELILLA  
MORENO  
Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA  
GONZALEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA