

CATASTRO - Definición / AVALUO CATASTRAL - Reglas para su determinación; fases de formación, actualización y conservación

Según el artículo 2º del Decreto 3496 de 1986, el catastro es «el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica». El aspecto fiscal –precisa el artículo 5º idem– consiste en la preparación y entrega, a las autoridades tributarias, de los avalúos catastrales a que se aplicarán las tarifas del impuesto predial. El artículo 7º del Decreto 3496 de 1986 define el avalúo catastral y establece las reglas para su determinación: (...). Según esta norma, la fijación del avalúo catastral comienza por el señalamiento de 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. El avalúo catastral puede realizarse en las fases de formación, actualización y conservación del catastro, cuyos conceptos están esbozados en el Decreto 3496 de 1986 y se detallan en la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

FORMACION CATASTRAL - Concepto; objeto; etapas; publicidad; vigencia / ACTUALIZACION CATASTRAL - Definición / CONSERVACION CATASTRAL - Objeto

La formación catastral consiste en obtener la información de los predios de una «unidad orgánica catastral» (municipio) o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. Las autoridades tendrán el deber de formar los catastros en los períodos señalados por la ley, «con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario» (artículo 28). Las etapas que deben observarse para establecer el valor de los predios en el mercado inmobiliario son: identificación predial, determinación de zonas homogéneas geoeconómicas, fijación de valores unitarios para los tipos de edificación, y liquidación de los avalúos (artículo 73). El proceso de formación catastral termina con la resolución, que debe publicarse, en que el Jefe de la Oficina de Catastro ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y advierte que «los avalúos resultantes de la formación entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados» (artículo 87). 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 (arts. 92 y 94).

REVISION DEL AVALUO CATASTRAL - Recursos / FUNCION CATASTRAL - Definición; alcance; proceso administrativo especial / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL - Función catastral

En orden a la impugnación de los avalúos catastrales, el artículo 9º de la Ley 14 de 1983 concedió a los interesados el derecho a solicitar la revisión del avalúo

catastral que no se ajuste a las características del predio, y estableció los recursos de reposición y apelación contra la decisión correspondiente. La Corte Constitucional, en sentencia T-377/97 precisó el alcance de la función catastral y el proceso especial administrativo de formación catastral en los siguientes términos: « [...] La función catastral, constituye una función pública desarrollada por autoridades públicas encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país según la normatividad que para el efecto se expida. Luego de un amplio desarrollo normativo la regulación vigente se encuentra, principalmente, contenida en la Ley 14 de 1983, con la cual se pretendió fortalecer los fiscos de las entidades territoriales estableciendo algunas reformas a la actividad catastral y su Decreto Reglamentario No. 3496 de 1983 y la Resolución No. 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional. [...] De lo anterior se desprende que la función catastral, dada su finalidad y actividades que la caracterizan, constituye un procedimiento especial administrativo consagrado en la normatividad mencionada, el cual se encuentra previsto en el inciso 2o. del artículo 1o. del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y no está sujeto a los procedimientos administrativos ordinarios que regula dicho ordenamiento administrativo sino en lo no contemplado y siempre y cuando resulte compatible. [...] La formación, conservación y actualización de la formación catastral revisten una naturaleza administrativa especial que se concreta en una regulación legal propia para los distintos aspectos que requiere su desarrollo, como ocurre con la determinación de las garantías procesales específicas destinadas a proteger los derechos de los afectados. [...]» En reiterados pronunciamientos, la Corporación ha sostenido que la función catastral constituye un procedimiento administrativo especial previsto en normas especiales, como lo son la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

AVALUO CATASTRAL - Notificación por anotación o incorporación a archivo magnético / FORMACION CATASTRAL - Definición; finalización / NOTIFICACION POR ANOTACION - Actos de inscripción en catastro / ACTOS DE INSCRIPCION - Notificación por anotación; invulneración del debido proceso por omisión de notificación personal: avalúo catastral

El actor alega que el Concejo de Bogotá, al disponer en el artículo 11 del Acuerdo 15 de 1987 que «para efectos del impuesto predial los avalúos catastrales provenientes de la formación, de conformidad con lo establecido en el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, se entenderán notificados el día en que se efectúe su incorporación en el archivo magnético correspondiente del Departamento Administrativo de Catastro Distrital», viola el debido proceso por omitir notificar personalmente este acto a los interesados, impidiéndoles ejercer su derecho de defensa. El apoderado de la SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL DE BOGOTÁ sostiene que el acto acusado fue proferido en legal forma, pues el proceso de formación catastral está regulado por normas especiales, y según los artículos 1º inciso 2º, y 44 inciso 4º CCA la notificación del acto que se produce al terminar este proceso, se entiende surtida el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Advierte la Sala que los hechos materia de la acción de nulidad tienen relación con la etapa de formación catastral, definida en los artículos 11 del Decreto 3496 de 1983 y 28 de la Resolución 2555 de 1988 como el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio. La información obtenida se anotará en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las

autoridades catastrales. El proceso de formación finaliza con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados. El artículo 44 inciso 4º CCA dispone: «Artículo 44.- Deber y forma de notificación personal. (...). No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. (...).

AVALUO CATASTRAL - Acto de registro no requiere notificación personal sino por anotación / NOTIFICACION POR ANOTACION - Actos de registro sobre avalúo catastral: legalidad

La Corte Constitucional, en sentencia C-640/02 declaró exequible el artículo 44 inciso 4º CCA por considerar que, si bien la disposición exige al acto de registro de la notificación personal a los interesados, ello no vulnera el derecho al debido proceso, por cuanto las normas generales que regulan las actuaciones administrativas que involucran intereses particulares contienen diversas previsiones que aseguran la vinculación de los interesados y su intervención dentro del proceso que culmina con el acto objeto de registro, por lo cual no llegan a verse sorprendidos por la anotación final. En dicha sentencia se lee: «[...] 6. De lo anterior la Corte concluye que para el legislador extraordinario la inscripción en un registro público es consecuencia y cumplimiento de lo previsto en el acto administrativo con el que culmina la actuación administrativa, y que tal inscripción tiene por finalidad la publicidad del acto con efectos erga omnes y con función de oponibilidad a terceros. b. El inciso acusado introduce una excepción a la norma general anterior, pues indica que cuando tal actuación administrativa concluye con acto administrativo que debe ser registrado, el mismo se entenderá notificado el día en que se efectúe la correspondiente anotación, sin necesidad de notificación personal». La Corte, en la misma sentencia, precisó que la finalidad del registro es la publicidad con efectos «erga omnes», que hace que el acto registrado sea oponible frente a terceros. Con lo anterior se desvirtúa el argumento del actor, en el sentido de considerar que el Concejo de Bogotá violó el debido proceso al omitir en la norma acusada ordenar la notificación personal del avalúo catastral proveniente del proceso de formación, pues bien podía, como lo hizo, disponer que conforme con lo establecido en el artículo 44 inciso 4º CCA, fueran notificados el día en que se efectúe su incorporación en el archivo magnético correspondiente del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, para hacer efectivos los principios de celeridad, eficacia y publicidad que el artículo 209 superior ordena que rijan la función administrativa. Se impone, pues, confirmar la sentencia apelada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 25000-23-27-000-2002-02030-01

Actor: CELSO VICENTE AMAYA MANTILLA

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Cuarta, Subsección A) de 27 de enero de 2004, desestimatoria de las pretensiones.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El ciudadano CELSO VICENTE AMAYA MANTILLA, en demanda presentada el 14 de septiembre de 2001 pidió al Tribunal declarar nulo el artículo 11 del Acuerdo 15 de 1987 (4 de diciembre) ¹ del Concejo de Bogotá, cuyo texto es el siguiente:

«[...]

ACUERDO No. 15 DE 1987
POR EL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE
IMPUESTOS DISTRITALES

EL CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ,
En ejercicio sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que les confieren las Leyes 97 de 1913, 14 de 1983, 75 de 1986 y el Artículo 13 del Decreto Ley 3133 de 1968.

ACUERDA:

[...]

CAPÍTULO II
IMPUESTO PREDIAL

Artículo 11^o.- Para los efectos del Impuesto Predial los avalúos catastrales provenientes de la formación, de conformidad con lo establecido en el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, se entenderán notificados el día en que se efectúe su incorporación en el archivo magnético correspondiente del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, en cumplimiento de la Resolución del Director del citado Departamento Administrativo que ordena la inscripción de que trata el artículo 87 de la Resolución 660 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

[...]»

¹ Publicado en los Anales del Concejo de de Bogotá de 1987 (11 de diciembre). Folios 16-19 cuaderno 2.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El actor considera violados los artículos 29, 95-9, 209 y 363 de la Constitución Política.

El Concejo de Bogotá, al disponer en el artículo 11 del Acuerdo 15 de 1987 que «para efectos del impuesto predial los avalúos catastrales provenientes de la formación, de conformidad con lo establecido en el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, se entenderán notificados el día en que se efectúe su incorporación en el archivo magnético correspondiente del Departamento Administrativo de Catastro Distrital» viola el debido, pues al omitir notificar personalmente el avalúo catastral a los interesados, los priva del derecho a su defensa.

En sentencia C-096² que declaró inexecutable el artículo 566 del Estatuto Tributario que disponía que los avalúos catastrales «se entenderán notificados el día que se efectúe su incorporación en el archivo magnético correspondiente del Departamento Administrativo de Catastro Distrital», la Corte Constitucional puso de presente que los actos de la Administración solo son oponibles a los administrados, a partir de su real conocimiento mediante la diligencia de notificación personal o, en caso de no ser esta posible, a partir de la realización del hecho que permite suponer que tal conocimiento se produjo.

La simple incorporación magnética del avalúo catastral a los archivos informáticos de la Administración establecida en el artículo 11 del Acuerdo 15 de 1987, no asegura al ciudadano afectado enterarse efectivamente de la decisión. Además, desconoce el principio de publicidad que gobierna la función administrativa según el artículo 209 CP.

La norma acusada viola los principios de equidad y eficiencia del sistema tributario.

2. LA CONTESTACIÓN

La SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL sostuvo que el artículo 44 inciso 4^o CCA prevé que los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Asimismo, el inciso 2^o del artículo 1^o ibidem dispone

² M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis

que los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se registrarán por éstas.

La función catastral es desarrollada por autoridades públicas encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país.

El artículo 28 de la Resolución 2555 de 1988³ del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, dispone que la formación catastral constituye un procedimiento administrativo especial que pretende conseguir la información de un predio en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico mediante el avalúo de la formación catastral para las zonas homogéneas geoeconómicas según los valores unitarios que determinen las autoridades catastrales tanto para las edificaciones como para los terrenos, y culmina con la resolución que, de un lado, ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y, de otro, establece que el proceso de conservación se inicia al día siguiente a partir de la cual el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo según lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 14 de 1983.

El acto administrativo con que el Departamento Administrativo de Catastro culmina el proceso de actualización de la formación, y ordena renovar la inscripción de los documentos catastrales de los predios actualizados, debe ser publicado.

Según el artículo 2º de la Ley 601 de 2000, una vez cumplida la publicación del acto de clausura, bien sea de la formación o de la actualización y su incorporación en el archivo de catastro, se entiende notificado y se cumple con el principio de publicidad de los actos administrativos.

El proceso de formación catastral es de carácter general y no requiere que sea notificado personalmente sino publicado, siendo más ágil y menos costoso para la Administración.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal denegó las pretensiones de la demanda, por considerar que según el artículo 44 inciso 4º CCA, la Ley 14 de 1983 y su Decreto Reglamentario 3496 de 1983, los actos administrativos que definen la fecha de inscripción catastral y

³ «Por la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional»

vigencia fiscal de los avalúos, obtenidos por formación o actualización no requieren de la notificación personal.

Los artículos 11, 12 y 13 del Decreto 3496 de 1983 describe tres (3) actuaciones administrativas de naturaleza catastral: (i) el proceso de formación catastral que culmina con la resolución que ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados, (ii) la conservación catastral que permite mantener vigente la información de los documentos catastrales respecto de la formación y cambios que presenta la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico para la actualización, y (iii) la actualización de la formación catastral que se obtiene de las correcciones operadas al avalúo para eliminar las disparidades por esos cambios y culminaron la resolución que ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios sujetos a actualización.

Según el artículo 3º de la Ley 44 de 1990, en la formación, actualización y conservación de los catastros es importante el aspecto económico que comprende el avalúo catastral, pues constituye la base gravable para el cobro del impuesto predial.

El artículo 29 del Decreto 3496 de 1983 dispuso que los avalúos y los actos de formación, actualización y conservación no debe ser notificados personalmente a los propietarios de los inmuebles, sino comunicados por medios usuales.

Por su parte, el artículo 44 inciso 4º CCA establece que los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados al día siguiente en que se efectúe la correspondiente inscripción.

La norma acusada al establecer que, en los términos del artículo 44 CCA la notificación de los avalúos catastrales, para efectos del impuesto predial se produce con la inscripción en los archivos magnéticos, no viola el debido proceso porque es un medio de publicidad idóneo para que los administrados los conozcan.

III. LA IMPUGNACIÓN

El actor reiteró los argumentos expuestos en su demanda.

IV. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

- **La función catastral y el proceso administrativo especial de formación, actualización y conservación catastral**

Según el artículo 2º del Decreto 3496 de 1986 ⁴, el catastro es «el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica». El aspecto fiscal –precisa el artículo 5º idem– consiste en la preparación y entrega, a las autoridades tributarias, de los avalúos catastrales a que se aplicarán las tarifas del impuesto predial.

El artículo 7º del Decreto 3496 de 1986 define el avalúo catastral y establece las reglas para su determinación:

«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.»

Según esta norma, la fijación del avalúo catastral comienza por el señalamiento de 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.

El avalúo catastral puede realizarse en las fases de formación, actualización y conservación del catastro, cuyos conceptos están esbozados en el Decreto 3496 de 1986 y se detallan en la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

⁴ «Por el cual se reglamenta parcialmente por la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones»

La formación catastral consiste en obtener la información de los predios de una «unidad orgánica catastral» (municipio) o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. Las autoridades tendrán el deber de formar los catastros en los períodos señalados por la ley, «con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario» (artículo 28). Las etapas que deben observarse para establecer el valor de los predios en el mercado inmobiliario son: identificación predial, determinación de zonas homogéneas geoeconómicas, fijación de valores unitarios para los tipos de edificación, y liquidación de los avalúos (artículo 73). El proceso de formación catastral termina con la resolución, que debe publicarse, en que el Jefe de la Oficina de Catastro ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y advierte que «los avalúos resultantes de la formación entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados» (artículo 87).

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 (arts. 92 y 94).

En orden a la impugnación de los avalúos catastrales, el artículo 9° de la Ley 14 de 1983 concedió a los interesados el derecho a solicitar la revisión del avalúo catastral que no se ajuste a las características del predio, y estableció los recursos de reposición y apelación contra la decisión correspondiente.

La Corte Constitucional, en sentencia T-377/97 ⁵ precisó el alcance de la función catastral y el proceso especial administrativo de formación catastral en los siguientes términos:

« [...] La función catastral, constituye una función pública desarrollada por autoridades públicas encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país según la normatividad que para el efecto se expida. Luego de un amplio desarrollo normativo la regulación vigente se encuentra, principalmente, contenida en la **Ley 14 de 1983**, con la cual se pretendió fortalecer los fiscos de las entidades territoriales estableciendo algunas reformas a la actividad catastral y su **Decreto Reglamentario No. 3496 de 1983 y la Resolución No. 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi** que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional. [...] (negrilla fuera de texto)

De lo anterior se desprende que la función catastral, dada su finalidad y actividades que la caracterizan, constituye **un procedimiento especial administrativo** consagrado en la normatividad mencionada, el cual se encuentra previsto en el inciso 2o. del artículo 1o. del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y no está sujeto a los procedimientos administrativos ordinarios que regula dicho ordenamiento administrativo sino en lo no contemplado y siempre y cuando resulte compatible. [...]

La formación, conservación y actualización de la formación catastral revisten una naturaleza administrativa especial que se concreta en una regulación legal propia para los distintos aspectos que requiere su desarrollo, como ocurre con la determinación de las garantías procesales específicas destinadas a proteger los derechos de los afectados. [...]»

La Corte, en la misma sentencia, precisó que el mecanismo de revisión del avalúo de los resultados de las etapas de formación y actualización de la formación catastral, de origen legal, detenta toda la entidad jurídica para asegurar que los cuestionamientos que resulten de las decisiones adoptadas por las autoridades catastrales se tramiten con observancia de los derechos al debido proceso y defensa.

En reiterados pronunciamientos⁶, la Corporación ha sostenido que la función catastral constituye un procedimiento administrativo especial previsto en normas especiales, como lo son la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

⁵ Expedientes acumulados T-124.976 y T-125.619. Actora: Constructora La Loma Dos Ltda. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

⁶ Ver sentencias: Expedientes: 5884, actora: EDMUNDO MISHAAN & S. EN C. C.P. Dr. Manuel Urueta Ayola. 1999-0817 (12486), actora: INTAPEL S.A. C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa. 2003-1397, actora: FIDUCIARIA CENTRAL S.A. C.P. Dr. Hector Romero Díaz.

- **El caso concreto**

El Acuerdo 15 de 1987 ⁷ expedido por el Concejo Distrital de Bogotá invocando las atribuciones conferidas por las Leyes 97 de 1913 ⁸, 14 de 1983 ⁹, 75 de 1986 ¹⁰, y el artículo 13 del Decreto Ley 3133 de 1968 ¹¹.

La norma acusada preceptúa:

«Artículo 11.- Para los efectos del Impuesto Predial los avalúos catastrales provenientes de la formación de conformidad con lo establecido en el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, se entenderán notificados el día en que se efectúe su incorporación en el archivo magnético correspondiente del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, en cumplimiento de la Resolución del Director del citado Departamento Administrativo que ordena la inscripción de que trata el Artículo 87 de la Resolución 660 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Parágrafo. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de incorporación de los avalúos de formación se publicará en el Registro Distrital y en dos (2) periódicos de amplia circulación, un (1) aviso mediante el cual se dará a conocer a la ciudadanía que se ha dictado Resolución fijando avalúos catastrales en la formación, correspondiente a una determinada zona, con su demarcación perimetral, número y fecha de la Resolución. »

El actor alega que el Concejo de Bogotá, al disponer en el artículo 11 del Acuerdo 15 de 1987 que «para efectos del impuesto predial los avalúos catastrales provenientes de la formación, de conformidad con lo establecido en el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, se entenderán notificados el día en que se efectúe su incorporación en el archivo magnético correspondiente del Departamento Administrativo de Catastro Distrital», viola el debido proceso por omitir notificar personalmente este acto a los interesados, impidiéndoles ejercer su derecho de defensa.

El apoderado de la SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL DE BOGOTÁ sostiene que el acto acusado fue proferido en legal forma, pues el proceso de formación catastral está regulado por normas especiales, y según los artículos 1^o inciso 2^o, y 44 inciso 4^o CCA la notificación del acto que se produce al terminar

⁷ Folio 16-19 cuaderno 2

⁸ Publicada en el Diario oficial 15.162 de 24 de noviembre de 1913.

⁹ «Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones». Publicada en el Diario Oficial 36.288 de 6 de julio de 1983.

¹⁰ «Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones». Publicada en el Diario oficial 37.742 de 24 de diciembre de 1986.

¹¹ «Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá»

este proceso, se entiende surtida el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Advierte la Sala que los hechos materia de la acción de nulidad tienen relación con la etapa de **formación catastral**, definida en los artículos 11 del Decreto 3496 de 1983 ¹² y 28 de la Resolución 2555 de 1988 ¹³ como el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio. La información obtenida se anotará en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales.

El proceso de formación finaliza con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados.

El artículo 44 inciso 4º CCA dispone:

«Artículo 44.- Deber y forma de notificación personal.

Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este código.»

¹² «Por el cual se reglamenta parcialmente por la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones»

¹³ «Por la cual se reglamenta la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional, y subroga la resolución No. 660 del 30 de marzo de 1984.»

La Corte Constitucional, en sentencia C-640/02¹⁴ declaró exequible el artículo 44 inciso 4º CCA por considerar que, si bien la disposición exige al acto de registro de la notificación personal a los interesados, ello no vulnera el derecho al debido proceso, por cuanto las normas generales que regulan las actuaciones administrativas que involucran intereses particulares contienen diversas previsiones que aseguran la vinculación de los interesados y su intervención dentro del proceso que culmina con el acto objeto de registro, por lo cual no llegan a verse sorprendidos por la anotación final.

En dicha sentencia se lee:

«[...]

6. De lo anterior la Corte concluye que para el legislador extraordinario la inscripción en un registro público es consecuencia y cumplimiento de lo previsto en el acto administrativo con el que culmina la actuación administrativa, y que tal inscripción tiene por finalidad la publicidad del acto con efectos erga omnes y con función de oponibilidad a terceros.

Por lo tanto, precisando, el sentido y alcance del inciso acusado como norma que forma parte de un conjunto normativo general referente a actuaciones administrativas, es el siguiente:

a. El inciso acusado pertenece a una norma que de manera general regula la notificación personal de los actos administrativos de contenido particular que ponen fin a una actuación administrativa.

b. El inciso acusado introduce una excepción a la norma general anterior, pues indica que cuando tal actuación administrativa concluye con acto administrativo que debe ser registrado, el mismo se entenderá notificado el día en que se efectúe la correspondiente anotación, sin necesidad de notificación personal.

c. Debe tenerse en cuenta que la norma demandada se refiere a la notificación de los actos administrativos objeto de registro. Por lo tanto, si la actuación administrativa culmina con una decisión que no puede ser registrada, conforme a la norma general sobre notificación de decisiones que ponen término a una actuaciones administrativas de carácter particular, la misma debe notificarse en forma personal. [...]

10. A juicio de la Corte, en la interpretación de la norma según la cual ella se refiere a la inscripción de un acto administrativo con el que culmina una actuación administrativa, la excepción que ella consagra no desconoce la Constitución. En efecto, si bien la disposición exige al acto de registro de la notificación personal a los interesados, ello no tienen el alcance de vulnerar el derecho al debido proceso de éstos, por cuanto las normas generales que

¹⁴ Sentencia de 13 de agosto de 2002. Expediente: 3861. M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

regulan las actuaciones administrativas que involucran intereses particulares contienen diversas previsiones que aseguran la vinculación de tales personas interesadas y su intervención dentro del proceso que culmina con el acto objeto de registro, por lo cual no llegan a verse sorprendidas por la anotación final. Además, los registros, por ser públicos, pueden ser consultados por cualquier persona, de manera que esta forma de comunicación de la decisión no les resulta oculta o secreta. En efecto, la publicidad es justamente la razón de ser del registro, por lo cual ni siquiera hay que acreditar un interés jurídico para enterarse del contenido de los asientos o inscripciones. [...]

Las anteriores garantías aseguran que los interesados en el acto de registro tengan la oportunidad de conocer, previamente a la respectiva anotación, la actuación administrativa que culmina con el acto objeto de inscripción. Si bien la notificación no es personal como en el común de los actos que ponen fin a actuaciones definitivas de interés particular, la vinculación a la actuación administrativa previa asegura los derechos de los interesados. Éstos, como carga personal, deben estar atentos a la materialización de la anotación en el registro, pues la misma equivale a la notificación del acto de inscripción para todos los efectos legales a que haya lugar.

Sin embargo, no sobra recordar que en virtud de lo dispuesto por el artículo 84 del C.C.A., es posible demandar los actos de registro y de certificación que conllevan el análisis del contenido de los registros. [...]» (negrilla fuera de texto)

La Corte, en la misma sentencia, precisó que la finalidad del registro es la publicidad con efectos «erga omnes», que hace que el acto registrado sea oponible frente a terceros.

Con lo anterior se desvirtúa el argumento del actor, en el sentido de considerar que el Concejo de Bogotá violó el debido proceso al omitir en la norma acusada ordenar la notificación personal del avalúo catastral proveniente del proceso de formación, pues bien podía, como lo hizo, disponer que conforme con lo establecido en el artículo 44 inciso 4º CCA, fueran notificados el día en que se efectúe su incorporación en el archivo magnético correspondiente del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, para hacer efectivos los principios de celeridad, eficacia y publicidad que el artículo 209 superior ordena que rijan la función administrativa.

Se impone, pues, confirmar la sentencia apelada.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Cuarta, Subsección A) de 27 de enero de 2004.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del veinticuatro (24) de julio de dos mil ocho (2008).

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Ausente con excusa