

PROCESO DE FORMACION CATASTRAL-Procedimiento especial%AVALUO CATASTRAL-Fijación; fases%FORMACION DEL CASTASTRO-Concepto%ACTUALIZACION DE LA FORMACION CATASTRAL-Definición; terminación%REVISION DEL AVALUO CATASTRAL-Recursos en la vía gubernativa

Sea lo primero precisar que el proceso de formación catastral, que concluye con la expedición del acto administrativo de inscripción en el catastro de los predios que han sido formados, dada su especialidad, de conformidad con el inciso segundo del artículo 1º del C.C.A., está sometido por las leyes especiales en cuanto los procedimientos administrativos. Las normas aplicables al régimen catastral son las contempladas en la Ley 14 de 1983 con sus respectivas modificaciones, su Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 de la Dirección General del IGAC, que como ya se dijo se aplican preferentemente al tenor de lo dispuesto por el artículo 1º del C.C.A. y no como lo pretende el actor en cuanto insiste en que se le aplique el Estatuto Tributario para efectos del avalúo de su predio. El artículo 7º del Decreto 3496 de 1983 define el avalúo catastral y sienta reglas para su determinación, en los siguientes términos: (...). Según esta norma, para fijar el avalúo catastral es preciso el señalamiento de áreas o zonas geoeconómicas homogéneas, dentro de las cuales se determinan 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 citado Decreto y se detallan en la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La formación catastral, al tenor del artículo 28 de la resolución precitada, 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”. 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 ídem). El proceso de formación catastral termina con la resolución por la cual el Jefe de la Oficina de Catastro ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados. Estos avalúos resultantes de la formación entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquél en que fueron ejecutados (artículo 87 ídem). La actualización de la formación del catastro 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 ídem). 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 según lo establecen los artículos de la 92 y 94 de la resolución en comento. Finalmente, es preciso señalar que 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.

AVALUO CATASTRAL-Para objetarlo es necesario explicar los motivos de inconformidad%ACTUALIZACION CATASTRAL-Definición; factores: zona física y geoeconómica, área del terreno, construcciones, calificación y destino económico; presunción de legalidad

Según el actor los actos administrativos transcritos violaron los artículos 5° y 6° de la Ley 14 de 1983. Dispone el citado artículo 5°, modificado por el artículo 74 de la Ley 75 de 1986: "Artículo 5°. Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de siete (7) años en todos los municipios del país,(...)". El cargo de violación de esta disposición no tiene vocación de prosperidad; el actor no explica el motivo de su inconformidad sino que se limita a señalar que el aumento es excesivo, que no está de acuerdo con éste. La actualización que es la renovación de los datos físicos, jurídicos, fiscales y económicos de los predios, necesariamente incide en su valor y por obvias razones no tiene más límites que los razonables de acuerdo con los factores que inciden en un avalúo como las zonas físicas y geoeconómicas, el área del terreno y de sus construcciones, calificación y destino económico, fue aprobada mediante la Resolución de carácter general N° 08-000-101-93 del 31 de diciembre de 1993, sobre la cual el actor no se pronunció y por tanto goza de presunción de legalidad, en tanto como ya se dijo la entidad demandada estaba obligada por el artículo 5° de la Ley 14 de 1994 modificada, a realizarla dentro del periodo de 7 años. Entonces la entidad demandada en cumplimiento de lo ordenado por la disposición en estudio, en el año de 1993 efectuó la actualización para la vigencia de 1994.

AVALUO CATASTRAL-Ajuste anual de la base; presunción de legalidad ante incremento según IPC

Dispone el artículo 6 de la Ley 14 de 1983, modificado por el artículo 8 de la Ley 44 de 1990 a su vez fue modificado por el artículo 6° de la Ley 242 de 1995: ART. 6o. 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. PARÁGRAFO 1o. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año. PARÁGRAFO 2o. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el Dane, que acumulen más de cinco puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno Nacional podrá autorizar, previo concepto del Conpes un incremento adicional extraordinario". En cumplimiento de las disposiciones transcritas el IGAC señala que realizó los respectivos avalúos del predio del actor desde el año de 1987; mediante certificado N° 003232 del 22 de mayo de 1999, la entidad certifica dichos avalúos, los cuales se relacionan así: (...). Como se observa, todos los avalúos estuvieron precedidos por los actos administrativos que soportan el aumento o cambio de éstos, los cuales no censura el actor y en esa medida están amparados por la presunción de legalidad. No tiene vocación de prosperidad la censura que hace del avalúo para el año de 1997, pues la entidad sí hizo dicho avalúo con base en el IPC, de conformidad con el Decreto 2365 de 1996. Finalmente, es de resaltar que la entidad demandada practicó inspección al predio San Francisco, lo cual demuestra que tanto para la actualización del avalúo como para su revisión se hicieron los estudios correspondientes, que el actor echa de menos. Lo anterior lleva a la Sala a

desestimar los cargos presentados por el actor, lo que impone confirmar la sentencia recurrida.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil siete (2007)

Radicación número: 08001-23-31-000-1998-01078-01

Actor: WALTER RINKEL SCHNITTKER

Demandado: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del señor **WALTER RINKEL SCHNITTKER** contra la sentencia del 1° de septiembre de 2004, por la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico denegó las pretensiones de la demanda interpuesta en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, contra las Resoluciones expedidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi N°s 08-573-0245-97 y 08-000-156-97 respectivamente del 5 de septiembre y del 23 de diciembre de 1997, correspondientes a un avalúo catastral.

I. ANTECEDENTES

La demanda

Walter Rinkel Schnittker, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo del Atlántico que acceda a las siguientes pretensiones.

- Que declare la nulidad de las Resoluciones N°s 08-573-0245-97 del 5 de septiembre de 1997 y 08-000-156-97 del 23 de diciembre de 1997, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi Seccional Atlántico, correspondientes al avalúo catastral fijado en diciembre de 1996 para el año de 1997, del predio San Francisco, Municipio de Puerto Colombia, Departamento del Atlántico, con referencia catastral 00-02-000-041-000.

- Que en consideración a que el avalúo catastral practicado al predio San Francisco no se ajustó a las disposiciones legales vigentes, se señale un nuevo avalúo para el 31 de diciembre de 1996, en aplicación del artículo 8° de la ley 174 de 1994, que dispone que el valor patrimonial de los activos es su costo fiscal, el cual según el artículo 67 del Estatuto Tributario está constituido por:

1. Precio de adquisición
2. Costo construcciones y mejoras
3. Contribución de valorización pagadas por el inmueble.

Que el predio San Francisco presenta los siguientes factores:

1. Precio de adquisición según escritura pública N° 557 del 28 de febrero de 1970 de la Notaría Cuarta de Barranquilla:	\$	96.300
2. Mejoras en el predio:	\$	397.154
3. Contribución de valorización (ampliación carrera 51 B)		\$89.506.546.40

Costo Fiscal predio San Francisco		\$90.000.000

- Que se fije como avalúo catastral del predio San Francisco en diciembre 31 de 1996 la suma de: \$90.000.000

Destacó que en 1970 adquirió el predio por \$96.300 y que en ese año el predio tenía un avalúo catastral de \$96.300, según el certificado de avalúo catastral protocolizado en la escritura de compra venta.

Que dicho avalúo fue elevado para el año de 1996 a \$528.234.000 y para el año de 1997 fue en \$604.300.000 mediante decreto de 1996, según aparece en el certificado de la Tesorería Municipal de Puerto Colombia.

Que mediante memorial del 14 de julio de 1997 se presentó una solicitud de revisión la cual fue decidida negativamente mediante Resolución N° 08-573-0245-97 del 5 de septiembre de 1997 del IGAC, contra la cual interpuso los recursos de reposición y de apelación lo cual fue resuelto negativamente mediante la Resolución N° 08-800-156-97 del 23 de diciembre de 1997.

Estima vulnerados por la demandada los artículos 5° y 6° de la Ley 14 de 1983 y la

Resolución N° 2555 de 1988 del IGAC, artículos 61 al 81.

Contestación de la demanda

La entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda. Explicó que inicialmente el avalúo catastral se establece y después en el término que señala la ley se hacen los trabajos de actualización de la formación catastral.

Que fue así como mediante la Resolución N° 09 de marzo de 1987 el IGAC, Seccional Atlántico, ordenó la formación y actualización del catastro del municipio de Puerto Colombia, para lo cual dispuso la realización de los estudios y trabajos correspondientes; que luego de efectuados éstos, mediante la Resolución N° 113 de noviembre 30 de 1987 se aprobó el estudio de zonas homogéneas geoeconómicas y el valor unitario de los tipos de edificaciones de las zonas rural y urbana de dicho municipio, de conformidad con las normas técnicas y jurídicas de la Ley 14 de 1983 y de las demás normas aplicables. Así mismo se ordenó la liquidación de los nuevos avalúos de los predios del municipio de Puerto Colombia.

Que como complemento de lo anterior, el IGAC por Resolución N° 122 del 29 de diciembre de 1987, ordenó la inscripción en el catastro de todos los predios urbanos y rurales del municipio de Puerto Colombia, con vigencia a partir del 1° de enero de 1988.

Señaló que los pasos anteriores indican que la formación catastral no sólo se hizo en cumplimiento de la Ley 14 de 1983, sino que estuvo precedida de actos administrativos generales como son las resoluciones mencionadas, las cuales no han sido anuladas ni cuestionadas.

Que una vez puesta en vigencia la formación catastral en el municipio de Puerto Colombia, el avalúo catastral de los predios se incrementó en los años siguientes de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 75 de 1986 y en el artículo 8° de la Ley 44 de 1990 que modificó aquella.

Manifestó que una vez vencido el período de la formación catastral, el IGAC Seccional Atlántico, mediante Resolución N° 036 del 29 de marzo de 1993 ordenó la formación y actualización del catastro del municipio de Puerto Colombia, para lo cual dispuso la realización de los estudios y trabajos correspondientes, después de lo

cual expidió la Resolución N° 101 del 31 de diciembre de 1993 por medio de la cual se aprobó *“el estudio de zonas homogéneas geoeconómicas y el valor unitario de los diferentes tipos de edificaciones y se ordenó la liquidación del avalúo de los predios de las zonas urbanas y rurales del municipio de Puerto Colombia”*.

Que complementario a lo anterior, el IGAC, por Resolución 102 de 1993 ordenó *“la inscripción en el catastro de todos los predios urbanos y rurales del municipio de Puerto Colombia”*, con vigencia a partir del 1° de enero de 1994.

Explicado lo anterior, el IGAC hace un recuento de los reajustes que tuvo el predio cuyo avalúo catastral se discute, para concluir que para el año de 1988 se le fijó un avalúo de \$54.174.000 y para el año de 1994 se fijó en \$383.001.000, para señalar que el porcentaje de aumento de este último avalúo catastral fue superior a los incrementos decretados por el gobierno de conformidad con el índice de precios al consumidor, lo que en principio indicaría que se infringieron las normas que ordenan los reajustes.

Que sin embargo el artículo 5° de la Ley 14 de 1983 dispuso que las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de periodos de cinco años, el cual se elevó a siete años mediante el artículo 74 de la Ley 75 de 1986.

Que a su vez las disposiciones precitadas fueron modificadas por el artículo 79 de la Ley 223 de 1995 que dispuso que si bien anualmente el avalúo catastral se puede aumentar en un porcentaje que no supere el índice de precios al consumidor, ello es sin perjuicio del aumento que cada siete años ocasione la actualización del catastro.

Que según el artículo 88 de la Resolución 2555 de 1988, la actualización catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral.

En relación con el artículo 6° de la Ley 14 de 1983 señaló que los avalúos catastrales se reajustarán en los intervalos entre los actos de formación o actualización catastral en la proporción que determine el gobierno que no puede ser superior al incremento del I.P.C. que determine el DANE.

Que la norma precitada fue modificada por el artículo 75 de la ley 75 de 1986 que dispuso que en el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro

elaborado de acuerdo con los artículos 4° y 5° de la Ley 14 de 1983, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos para vigencias anuales en un porcentaje no inferior al 40% ni superior al 60% de la variación del índice de precios al consumidor de vivienda calculado por el DANE y que el porcentaje será determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre de cada año previo concepto del CONPES; que esta norma fue modificada por el artículo 8° de la Ley 44 de 1990.

Que el citado artículo 8° señaló que el valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1° de enero de cada año en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del CONPES el cual no será inferior al 70% ni superior al 100% del IPC promedio determinado por el DANE y que el reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.

Que en el municipio en el año de 1993, con vigencia fiscal 1994, se adelantaron los trabajos de actualización catastral los cuales fueron ordenados mediante las Resoluciones N°s 036 de marzo 29, 101 y 102 del 31 de diciembre, suscritas por el Director Seccional; reitera que cuando se pone en vigencia una actualización no opera el incremento ordenado por el gobierno, sino el valor que resulte de los trabajos para lo cual la ley no establece topes de incremento.

Que por lo anterior no se trasgredió el citado artículo 6°, por cuanto para el año de 1994 rigió el nuevo avalúo acorde con la actualización del catastro y por ello no podía incrementarse con arreglo al IPC; agregó que los años subsiguientes, o sea 1995 y 1996 si se incrementaron de acuerdo con el índice de precios al consumidor.

Que lo anterior quiere decir que la actualización se hizo a los 7 años a que se refiere la ley y que estuvo precedida de los actos administrativos generales que se enunciaron los cuales gozan de presunción de legalidad, por lo cual éstos debieron ser demandados en acción de nulidad para luego sí acudir a incoar la acción de nulidad contra el acto particular y concreto y el restablecimiento del derecho.

Finalmente señala que el procedimiento administrativo especial para determinar los avalúos catastrales está señalado en la Ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1998 de la Dirección General del IGAC, normas que se aplican de preferencia de conformidad con el artículo 1° inciso 2° del

C.C.A. y por lo tanto no son aplicables las normas contenidas en el Estatuto Tributario que invoca el actor para que se apliquen al procedimiento catastral.

II. LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda. Consideró que los artículos 5° y 6° con sus respectivas modificaciones de la Ley 75 de 1986 artículo 74 y de la Ley 44 de 1990 artículo 14, no fueron infringidos por las resoluciones acusadas.

Que con base en el artículo 5° de la Ley 14 de 1983, modificado por el artículo 74 de la Ley 75 de 1986, el IGAC- Atlántico expidió las Resoluciones N°s 09 y 010 Bis de 1987 ordenando la formación y actualización del catastro del municipio de Puerto Colombia con los estudios y trabajos correspondientes, lo cual fue aprobado mediante la Resolución N° 113 de 1987.

Que mediante Resolución N° 122 de 1987 se ordenó la inscripción en el catastro de todos los predios del municipio y se declararon vigentes los avalúos resultantes de la formación del catastro a partir del 1° de enero de 1988.

Explicó que posteriormente en marzo de 1993 el IGAC Seccional Atlántico expidió la Resolución N° 036 que nuevamente ordenó la formación y actualización del catastro del municipio con los estudios y trabajos necesarios, lo cual fue aprobado mediante Resolución N° 101 de 1993; que por Resolución 0102 del 31 de diciembre de 1993 se ordenó la inscripción en el catastro de todos los predios formados de conformidad con los trámites respectivos y se declararon vigentes los avalúos resultantes de la formación del catastro a partir de enero de 1994.

El Tribunal analizó los avalúos catastrales del predio objeto de la discusión desde el año de 1987 al año de 1999, para señalar que en el año de 1994 hubo un incremento significativo en el avalúo catastral del mencionado predio, por encima del IPC, situación que no infringe ninguna norma superior, porque el ICAG Seccional Atlántico tiene como deber ineludible actualizar los catastros en el curso de los siete años siguientes, contados a partir de la formación de aquél.

Que durante los años 1989 a 1993, el avalúo catastral del predio fue reajustado, sin superar la proporción del IPC, lo cual no fue censurado en la demanda.

Que tampoco se transgredió el artículo 6° ídem, por cuanto para el año de 1994 rigió el nuevo avalúo acorde con la actualización del catastro y por ello no podía incrementarse con arreglo al IPC, lo que sí se hizo en los años subsiguientes.

Observó que antes de resolverse la apelación interpuesta contra la Resolución acusada N° 08-573-0245 del 1997, la entidad demandada practicó inspección al predio San Francisco, lo cual sirvió de fundamento para despachar desfavorablemente la impugnación.

Que por tanto subsiste la presunción de legalidad de los actos acusados, los cuales a su vez tuvieron como fundamento los actos generales, impersonales y abstractos contentivos de la actualización catastral del municipio de Puerto Colombia, que gozan de la misma presunción.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Insiste en las pretensiones de la demanda para que se declare la nulidad de las resoluciones acusadas, pues considera que el avalúo catastral practicado al predio San Francisco no se ajustó a las normas legales vigentes y por tanto solicita que se señale un nuevo avalúo en diciembre de 1996, en aplicación del artículo 8° de la ley 174 de 1994, que dispone que el valor patrimonial de los activos es su costo fiscal, el cual según el artículo 67 del Estatuto Tributario está constituido por el precio de adquisición, costo de construcciones y mejoras y contribuciones de valorización pagadas por el inmueble, que como lo expresó en la demanda, es de \$ 90.000.000.

Señala que para el aumento de 1993 se ha debido dictar una resolución motivada que hubiera tenido en cuenta los factores que inciden en el avalúo de los bienes y que están señalados en los artículos 61 y siguientes de la Resolución N° 2555 de 1998 del IGAC; que el avalúo catastral debe responder a la investigación del mercado inmobiliario.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda; hizo énfasis en que en el año de 1993 se llevó a cabo la actualización catastral del municipio, la cual entró en vigencia a partir del 1° de enero de 1994 y

por ello en ese año a los predios del municipio no se les aplicó el aumento del IPC; que la actualización catastral dio como resultado que el predio del actor fuera avaluado para el año de 1994 en \$383.001.000 de conformidad con los estudios de mercado inmobiliario tanto para las zonas geoeconómicas (valor de la tierra por zonas) como para las diferentes clases de construcciones según su destino y características; que de ahí en adelante sí se aplicó el IPC correspondiente a cada año.

El Ministerio Público y la parte demandante no presentaron alegatos de conclusión.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El problema jurídico por resolver se centra en dilucidar si estuvo ajustado o no a las normas legales el avalúo que realizó la entidad demandada para la vigencia de 1997, respecto del predio San Francisco, municipio de Puerto Colombia, de propiedad del demandante.

DISPOSICIONES LEGALES QUE RIGEN EL ASUNTO OBJETO DE EXAMEN

Sea lo primero precisar que el proceso de formación catastral, que concluye con la expedición del acto administrativo de inscripción en el catastro de los predios que han sido formados, dada su especialidad, de conformidad con el inciso segundo del artículo 1º del C. C. A., está sometido por las leyes especiales en cuanto los procedimientos administrativos. Las normas aplicables al régimen catastral son las contempladas en la Ley 14 de 1983 con sus respectivas modificaciones, su Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 de la Dirección General del IGAC, que como ya se dijo se aplican preferentemente al tenor de lo dispuesto por el artículo 1º del C.C.A. y no como lo pretende el actor en cuanto insiste en que se le aplique el Estatuto Tributario para efectos del avalúo de su predio.

Ahora bien, el artículo 7º del Decreto 3496 de 1983 define el avalúo catastral y sienta reglas para su determinación, 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.”

Según esta norma, para fijar el avalúo catastral es preciso el señalamiento de áreas o zonas geoeconómicas homogéneas, dentro de las cuales se determinan 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 citado Decreto y se detallan en la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

La formación catastral, al tenor del artículo 28 de la resolución precitada, 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”.

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 ídem). El proceso de formación catastral termina con la resolución por la cual el Jefe de la Oficina de Catastro ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados. Estos avalúos resultantes de la formación entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquél en que fueron ejecutados (artículo 87 ídem).

Ahora bien, la actualización de la formación del catastro 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 ídem).

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 según lo establecen los artículos de la 92 y 94 de la resolución en comento.

Finalmente, es preciso señalar que 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.

CASO CONCRETO

La Resolución acusada N° 08-573-0245-97 del 5 de septiembre de 1997 (folio 13) confirmó para el año de 1997 el avalúo catastral que se hizo el 31 de diciembre de 1996 del predio del actor, por un valor de \$604.300.000 lo cual fue ratificado mediante la Resolución 08-000-156-97 del 23 de diciembre del mismo año. Las citadas resoluciones se encuentran motivadas así:

1. Resolución N° 08-573-0245-97 del 5 de septiembre de 1997:

“... ”

2) *Que mediante memorando N° 178 fue comisionado el funcionario Hernán Cabrales para que practicara la inspección al predio y rindiera un informe.*

3) *Que en su informe que consta en el expediente, el funcionario conceptúa que los elementos que determinan el avalúo como zonas físicas, geoeconómicas, áreas de construcción, áreas de terreno, calificación, destino económico están correctamente aplicadas por lo tanto se confirma el avalúo del predio en referencia”*

Resolución 08-000-156-97 del 23 de diciembre de 1997:

“....

Que por auto de fecha diciembre 2/97, se comisionó al funcionario PEDRO ALGARÍN FLORIAN, a fin de practicar diligencia de inspección administrativa al predio ubicado en el municipio de Puerto Colombia, denominado SAN FRANCISCO, con el objeto de revisar los factores determinantes del avalúo.

Que una vez realizada la inspección, el funcionario comisionado informa: ‘que los elementos que intervienen en la determinación del avalúo, como zonas físicas y neoeconómicas, áreas de terreno y construcción, calificación y destino económico, están bien aplicadas por lo tanto se confirma dicho avalúo’.

Según el actor los actos administrativos transcritos violaron los artículos 5° y 6° de la Ley 14 de 1983.

1. Dispone el citado artículo 5°, modificado por el artículo 74 de la Ley 75 de 1986

“Artículo 5°. Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de siete (7) años en todos los municipios del país, 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”.

El cargo de violación de esta disposición no tiene vocación de prosperidad; el actor no explica el motivo de su inconformidad sino que se limita a señalar que el aumento es excesivo, que no está de acuerdo con éste.

La actualización que es la renovación de los datos físicos, jurídicos, fiscales y económicos de los predios, necesariamente incide en su valor y por obvias razones no tiene más límites que los razonables de acuerdo con los factores que inciden en un avalúo como las zonas físicas y geoeconómicas, el área del terreno y de sus construcciones, calificación y destino económico, fue aprobada mediante la Resolución de carácter general N° 08-000-101-93 del 31 de diciembre de 1993, sobre la cual el actor no se pronunció y por tanto goza de presunción de legalidad,

en tanto como ya se dijo la entidad demandada estaba obligada por el artículo 5° de la Ley 14 de 1994 modificada, a realizarla dentro del periodo de 7 años.

Entonces la entidad demandada en cumplimiento de lo ordenado por la disposición en estudio, en el año de 1993 efectuó la actualización para la vigencia de 1994.

2. Dispone el artículo 6 de la Ley 14 de 1983, modificado por el artículo 8 de la Ley 44 de 1990 a su vez fue modificado por el artículo 6° de la Ley 242 de 1995:

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.

PARÁGRAFO 1o. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.

PARÁGRAFO 2o. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el Dane, que acumulen más de cinco puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno Nacional podrá autorizar, previo concepto del Conpes un incremento adicional extraordinario". (subraya la Sala)

En cumplimiento de las disposiciones transcritas el IGAC señala que realizó los respectivos avalúos del predio del actor desde el año de 1987; mediante certificado N° 003232 del 22 de mayo de 1999 (folio 67), la entidad certifica dichos avalúos, los cuales se relacionan así:

AÑO	AVALÚO en \$	DISPOSICIÓN LEGAL
1987	716.000	Decreto 3380 de 1986
1988	54.173.000	Formación del catastro para 1988

1989	61.443.000	Decreto 2216 de 1988
1990	70.782.000	Decreto 2498 de 1989
1991	82.383.000	Decreto 2625 de 1990
1992	104.626.000	Decreto 2441 de 1991
1993	132.791.000	Decreto 1746 de 1992
1994	443.742.000	Actualización de la formación de 1994 –Ley 14/83, art. 5°
1994	383.001.000	Resolución 082 del 25 de agosto de 1994
1995	451.482.000	Decreto 2388 de 1994
1996	528.234.000	Decreto 2315 de 1995
1997	604.300.000	Decreto 2365 de 1996
1998	700.988.000	Decreto 3063 de 1997
1999	806.136.000	Decreto 2605 de 1998

Como se observa, todos los avalúos estuvieron precedidos por los actos administrativos que soportan el aumento o cambio de éstos, los cuales no censura el actor y en esa medida están amparados por la presunción de legalidad.

Ahora bien, no tiene vocación de prosperidad la censura que hace del avalúo para el año de 1997, pues la entidad sí hizo dicho avalúo con base en el IPC, de conformidad con el Decreto 2365 de 1996.

Finalmente, es de resaltar que la entidad demandada practicó inspección al predio San Francisco, lo cual demuestra que tanto para la actualización del avalúo como para su revisión se hicieron los estudios correspondientes, que el actor echa de menos.

Lo anterior lleva a la Sala a desestimar los cargos presentados por el actor, lo que impone confirmar la sentencia recurrida.

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.

F A L L A

CONFIRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 1° de septiembre de 2004.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
PIANETA**

Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE