

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 6

Bogotá D.C., treinta (30) de junio dos mil veinte (2020).

PROCESO:	11001-33-31-001-2012-00039-00
DEMANDANTE:	LUIS MIGUEL CONTRERAS HERRERA.
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Entra el Despacho a decidir lo que en derecho corresponde dentro del proceso de la referencia, previos los siguientes

ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES

El señor Luis Miguel Contreras Herrera, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, previos los trámites de un proceso ordinario, solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas, de conformidad con los escritos de demanda y su adición:

“PRIMERA: Que es nula la Resolución N 481 del 31 de mayo de 2011, emitida por el Director de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL por la cual se modifica la Resolución N 1500 del 28 de diciembre de 2009.

SEGUNDA: Que es nula la Resolución No 482 del 31 de mayo de 2011, emitida por el Director de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE

CATASTRO DISTRITAL, por la cual se modifica la Resolución N 1450 del 28 de diciembre de 2010.

TERCERA: Que es nula la Resolución No 66382 del 30 de junio de 2011 por la cual se confirmó el avalúo catastral para la vigencia 2009 y corrigió los avalúos de las vigencias 2010 y 2011 para el predio ubicado en la carrera 18 No. 58 A – 03 de la ciudad de Bogotá, proferida por el Responsable del Área de Conservación (E) de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL.

CUARTA: Que es nula la Resolución No 1055 del 3 de octubre de 2011 por la cual en grado de apelación se confirmó la Resolución No 66382 del 30 de junio de 2011, suscrita por el Director de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL.

QUINTA: Que como resultado de las nulidades antes mencionadas, no deberán causar efecto alguno los avalúos catastrales de \$141.833.000 para la vigencia de 2009; 193.611.000 para la vigencia 2010 y \$228.308.000 para la vigencia 2011.

SEXTA: Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la UAECD mantener el valor unitario del m2 de construcción del predio de la carrera 18 No. 18 A – 03 de Bogotá con matrícula inmobiliaria 50 C – 184914 en la suma de SESENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS CON VEINTIDOS CENTAVOS (66.345.22) correspondiente a la vigencia 2008, para las vigencias siguientes, esto es, 2009, 2010 y 2011 (cuya revisión fue solicitada) fijando en consecuencia, el avalúo catastral que corresponda a cada una de ellas.

2. HECHOS

Del escrito de demanda se desprenden las siguientes situaciones fácticas:

1º. Mediante las Resoluciones 95643 del 5 de noviembre de 1999, 74769 del 16 de octubre de 2001 y 50742 del 17 de mayo de 2004, todas proferidas por el jefe de la División de Conservación del entonces Departamento Administrativo de Catastro Distrital, se dispuso a corregir el avalúo catastral del predio ubicado en la carrera 18 No. 58 A – 03 (antes Carrera 18 No. 58-47) de esta ciudad, cédula catastral 58 18 18, por modificación al metro cuadrado de construcción, fijado en cada una de las resoluciones en la suma de \$50.000 para las vigencias de 1999,

2001 y 2004, teniendo en cuenta las características constructivas de acabados, uso, vetustez, conservación, ubicación dentro del sector y el estado de amenaza por deterioro estructural.

2º. Para las vigencias de los años 2005, 2006, 2007 y 2008, no se tuvieron en cuenta las condiciones físicas del predio, incrementándose año por año el valor del metro cuadrado de construcción.

3º. Los propietarios del bien acudieron a una acción de tutela que ordenó a los civilmente responsables efectuar acciones en relación con los daños progresivos del predio, y en el año 1999 iniciaron un proceso de simulación en contra de las mismas personas, las que se insolventaron para evadir el cumplimiento de sus obligaciones de reparar el daño causado. Proceso que se falló a su favor, pero ante el incumplimiento cursa un proceso ejecutivo por obligación de hacer.

4º. Según el Decreto 491 de 2008, el avalúo catastral del predio en mención fue incrementado para la vigencia de 2009 de \$129.056.000 a \$141.833.00, equivalente a \$66.345.2 el metro cuadrado de construcción y de \$339.679.51 el metro cuadrado de terreno.

5º. Mediante la Resolución 1500 de 28 de diciembre de 2009, expedida por el director de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, para la vigencia del año 2010 se fijó el valor del metro cuadrado de construcción del predio en la suma de \$118.138.91 y el metro cuadrado de terreno en la suma de \$540.000.

6º. Por medio de la Resolución 1450 de 28 de diciembre de 2010, expedida por el director de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital para la vigencia del año 2011 se fijó el valor del metro cuadrado de construcción del predio en la suma de \$183.474.69 y el metro cuadrado de terreno en la suma de \$646.000.

7º. Bajo el radicado 2011-18634 del 18 de enero de 2011, el actor solicitó la revisión del avalúo catastral fijado para las vigencias 2009, 2010 y 2011, bajo los siguientes argumentos: i) que para la vigencia de 2009 el avalúo catastral e incrementó respecto al año anterior en un 9.90% equivalente a \$12.777.000, para la vigencia de 2010 se aplicó un reajuste de 48.13% equivalente a 68.270.000, para el 2011 se incrementó en un 27.44% equivalente a \$57. 670.000, para un

total de \$138.717.000, durante 3 años, lo cual no corresponde a las condiciones y características reales del predio; ii) que el valor del terreno se fijó sin tener en cuenta que la edificabilidad en la zona se disminuyó en un 57.14%, porque el Decreto 621 de 2006, pasó de 7 a 3 pisos; iii) que la construcción objeto de revisión es atípica, porque difiere de las demás viviendas y no existe similitud con ninguna; iv) que la casa de habitación no puede ser clasificada y valorada en cuanto al metro cuadrado construido dentro de una zona homogénea física; y v) que no existe argumento jurídico que justifique el incremento en el metro cuadrado de construcción en un predio que no ofrece mejora, avanzado estado de deterioro ocasionado por el asentamiento del edificio colindante.

8°. Mediante Resolución 481 de 31 de mayo de 2011, se modificó la Resolución 1500 de 28 de diciembre de 2009, en el sentido de fijar el valor del metro cuadrado en la suma de \$75.829.94 para la vigencia de 2010. Este acto administrativo no fue notificado al demandante, ni comunicada a la Secretaría Distrital de Impuestos.

9°. A través de la Resolución 482 de 31 de mayo de 2011, se modificó la Resolución 1450 de 28 de diciembre de 2010, asignando el valor del metro cuadrado de la construcción para la vigencia de 2011 en la suma de \$82.229.98. Dicho acto administrativo no fue notificado al demandante, ni comunicada a la Secretaría Distrital de Impuestos.

10°. Por Resolución 66382 del 30 de junio de 2011, se aprobó el avalúo catastral para la vigencia 2009 y modificaron las vigencias 2010 y 2011, en concordancia con las Resoluciones 0481 y 0482 de 31 de mayo de 2011.

11°. El 18 de julio de 2011, el demandante fue notificado personalmente de la Resolución 66382, en contra de la cual se interpuso recurso de reposición el 26 de julio del mismo año, para que corrigiera el avalúo correspondiente a la vigencia 2009 y los aprobados para las vigencias 2010 y 2011, con base en los siguientes argumentos: i) explicación ambigua de las razones por las que el metro cuadrado de construcción del año 2008 de \$66.345.22 se incrementó para el año 2009 a \$72.913.40, tratándose de un predio con fallas estructurales visibles desde 1999; ii) ausencia de metodología para la fijación del avalúo catastral del predio para la vigencia 2010 y 2011, al hacer referencia al VIUR (Índice Valoración Inmobiliaria

urbana y rural) y la metodología implantada desde el 2010 era el censo inmobiliario; iii) baja dinámica inmobiliaria del sector ya que los inmuebles del barrio San Luis son construcciones de 1950, declaradas bienes de interés cultural, que no admiten ser reemplazados por nuevas; iv) imprecisión en la verificación de los elementos físicos del inmueble; v) errónea apreciación técnica al establecer Área uso metro cuadrado el área total construida, siendo que gran parte del predio se encuentra aislada, soportada con parales y cerchas metálicas, y vi) ausencia de conclusiones claras y lógicas para las vigencias 2009, 2010 y 2011.

12°. Por Resolución 1055 del 3 de octubre de 2011, se dispuso a confirmar la Resolución 66382 de 30 de junio de 2011 y así quedo agotada la vía gubernativa.

13°. Si bien mediante Resolución 66382 se disminuyó el valor del metro cuadrado para las vigencias 2010 y 2011, tal disminución tendría que haber sido mayor si se hubiera disminuido también el valor del metro cuadrado para la vigencia de 2009.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En su escrito de demanda, la parte actora consideró como infringido artículo 29 de la Constitución Política.

La parte demandante formuló los siguientes cargos de nulidad:

VIGENCIA 2009.

Primer Cargo – Falsa Motivación de la Resolución No. 66382 del 30 de junio de 2011:

Señaló, que se incurrió en tal causal de nulidad por igualar el área total construida con el área en uso metro cuadrado del predio ubicado en la carrera 18 No. 58 A - 03 de Bogotá, es decir, que respecto de la información e identificación del predio se dijo que el área de esos dos aspectos equivalía a 389.80. Lo anterior, por cuanto las graves averías estructurales del predio determinaron el aislamiento de varias dependencias como el garaje, semisótano, sala, comedor, tres alcobas,

cuarto de servicios y un salón de estudio, equivalente al 50% que no se encuentra en uso. Por lo tanto, el área total construida no es equivalente al área en uso.

Segundo cargo – Falsa Motivación en la descripción del predio:

Adujo, que la descripción del predio efectuada en el acto acusado no corresponde con la realidad, en la medida en que para el año 2011 la vetustez del predio era de 59 años y físicamente el predio se compone de: en el costado norte un garaje doble sostenido por parales, cerchas y tablones con piso agrietado a lo largo; en el primer piso: un Hall de entrada, al costado norte dos espacios físicos para sala y comedor, soportados por parales, cerchas y tablones, muros estructurales agrietados, marcos de puertas y ventanas deformados y vidriería averiada. En el costado sur: un salón adaptado para una sala y un comedor, dos baños clausurados, al fondo una cocina en uso, un cuarto de servicio con grietas. Segundo piso: hacia el costado norte, dos habitaciones en estado de falla estructural de muros techos sostenidos con parales y cerchas, marcos de ventanas deformados, armarios en madera empotrados destruidos y vidriería averiada, una habitación colindante con las anteriores fuera de uso que presenta grietas, hacia el costado sur una habitación en uso, un baño y un patio, al fondo dos salones uno adaptado como habitación y el otro en desuso por grietas en techo y paredes.

Tercer Cargo – Falsa motivación

Indicó, que tanto en el proceso de actualización catastral como en el presente estudio la entidad demandada analizó ofertas de casas con características similares y que el valor de los materiales se entiende lo que queda después de la demolición aumentan de valor año tras año.

Al respecto, explicó que los predios ubicados en la carrera 17 No. 57-29 y calle 58 B No. 17-30 relacionados en el informe técnico, no presentan características similares al inmueble en cuestión, por el contrario, se encuentran en buen estado de conservación y por tanto no hay comparación adicional a que se hacen parte de la misma localidad.

De otro lado, manifestó que no es aceptable que en el estudio técnico se hable de depreciación total como el grado máximo de pérdida de valor de la construcción y al mismo tiempo se señale que se estimó un valor de salvamento, como el valor rescatable de los materiales no comprometidos, al que se le hacen incrementos consecutivos por año, bajo la tesis de la reutilización de los materiales y por tanto se valorizan.

Finalmente, dedujo por tratarse de una vivienda de más de 60 años todos sus materiales cumplieron la resistencia mecánica, química, física, y vida útil, por lo que no puede esperarse su reutilización y menos que puedan valorizarse año a año.

Cuarto Cargo – Falta de Motivación

Señaló, que la entidad demandada pretende justificar el valor del incremento del metro cuadrado de construcción con base en operaciones o formulas indescifrables, cuando la realidad es que los materiales de la totalidad de la construcción son de hace 60 años y por tanto no tiene el valor que se les asignó.

Explicó, que en las dos Resoluciones tanto en la No. 66382 como en la 1055 se hace referencia a una serie de conceptos, métodos y modelos que se involucran entre sí, y menciona dos valores para la vigencia del año 2011, estos son, \$130.000.000 y \$130.000, lo cual no permite entender de donde surgen los \$72.913.40 asignados al metro cuadrado de construcción para la vigencia 2009 frente al valor de \$66.354.22 fijados para la vigencia del año 2008.

VIGENCIA 2010

Quinto Cargo – Falsa Motivación

Adujo, que se presentó la causal de nulidad en la medida en que se igualó el total de área construida con el área en uso del predio en cuestión, por tanto en la identificación e información del predio se indicó como área total 389.80, lo cual no corresponde con la realidad porque las graves averías estructurales del predio determinaron el aislamiento de varias dependencias como el garaje, semisótano, sala, comedor, tres alcobas, cuarto de servicios y un salón de estudio,

equivalente al 50% que no se encuentra en uso. Por lo tanto, el área total construida no es equivalente al área en uso.

Sexto Cargo – Falsa Motivación

La descripción del predio efectuada en el acto acusado no corresponde con la realidad, por cuanto, pues lo correcto es que para el año 2010 la vetustez del mismo era de 59 años y la composición de este era: en el costado norte un garaje doble sostenido por parales, cerchas y tablones con piso agrietado a lo largo; en el primer piso: un Hall de entrada, al costado norte dos espacios físicos para sala y comedor, soportados por parales, cerchas y tablones, muros estructurales agrietados, marcos de puertas y ventanas deformados y vidriería averiada. En el costado sur: un salón adaptado para una sala y un comedor, dos baños clausurados, al fondo una cocina en uso, un cuarto de servicio con grietas. Segundo piso: hacia el costado norte, dos habitaciones en estado de falla estructural de muros techos sostenidos con parales y cerchas, marcos de ventanas deformados, armarios en madera empotrados destruidos y vidriería averiada, una habitación colindante con las anteriores fuera de uso que presenta grietas, hacia el costado sur una habitación en uso, un baño y un patio, al fondo dos salones uno adaptado como habitación y el otro en desuso por grietas en techo y paredes.

Séptimo Cargo – Falsa Motivación

Adujo, que la entidad demandada asumió que, tanto en el proceso de actualización catastral como en el estudio, se analizaron ofertas de casas con características similares, asegurando que el valor de los materiales entendido como lo que queda después de la demolición aumenta su valor con el paso de los años.

Señaló, en primer lugar, que los predios ubicados en la Diagonal 54 No. 23-25, transversal 26 No. 53 C-16 y Transversal 27 No. 57-49 de Bogotá, relacionados en el informe técnico no presentan características similares al predio en cuestión, por cuanto son inmuebles en buen estado de conservación ofrecidos para viviendas u oficinas, por lo que no se pueden comparar a más de que todos se encuentran dentro de la localidad de Teusaquillo.

En segundo lugar, no corresponde con la realidad que el estudio señale la depreciación total como el grado máximo de pérdida de valor de la construcción y que al mismo tiempo se haya tenido en cuenta un valor de salvamento, como el último valor rescatable de los materiales no comprometidos, a los cuales se les hacen unos incrementos por año, según porque son reutilizables, por tanto, objeto de valorización.

Concluyó, que los materiales que componen la vivienda ya cumplieron su resistencia mecánica, química, física y vida útil, por lo que no es aceptable su reutilización y mucho menos que se valoricen año tras año.

Octavo Cargo – Falta de Motivación

Señaló, que se pretende justificar el incremento del valor del metro cuadrado de construcción en operaciones o formulas indescifrables, cuando sencillamente en el mercado los materiales del terreno construido son de hace 60 años, no son reutilizables y no tiene el valor que la entidad les asignó.

Concluyó, que dos últimas resoluciones objeto de censura se hace referencia a conceptos, métodos y modelos que se involucran entre sí y se señalan dos valores para la vigencia de 2011, estos son, \$130.000.000 y \$130.000, por lo que no se entiende de donde surge el valor de \$72.913.40 asignados al metro cuadrado de construcción de tal predio para la vigencia de 2009 frente al valor de la vigencia de 2008, es decir, \$66.354.22.

VIGENCIA 2011

Noveno Cargo – Falsa Motivación

Indicó, que los actos administrativos demandados equipararon el área total construida con el área total en uso del predio en cuestión, por lo que en los aspectos de identificación e información del predio se indicó un total de 389.80, sin tener en cuenta que las averías estructurales del predio han determinado el aislamiento de algunas dependencias y un 50% del mismo no se encuentra en uso.

Décimo Cargo – Falsa Motivación

Señaló, que la descripción de predio efectuada por la entidad demandada no corresponde a la realidad del mismo, pues para el año 2011 la vetustez correspondía 59 años y su composición era del siguiente tenor: en el costado norte un garaje doble sostenido por parales, cerchas y tablones con piso agrietado a lo largo; en el primer piso: un Hall de entrada, al costado norte dos espacios físicos para sala y comedor, soportados por parales, cerchas y tablones, muros estructurales agrietados, marcos de puertas y ventanas deformados y vidriería averiada. En el costado sur: un salón adaptado para una sala y un comedor, dos baños clausurados, al fondo una cocina en uso, un cuarto de servicio con grietas. Segundo piso: hacia el costado norte, dos habitaciones en estado de falla estructural de muros techos sostenidos con parales y cerchas, marcos de ventanas deformados, armarios en madera empotrados destruidos y vidriería averiada, una habitación colindante con las anteriores fuera de uso que presenta grietas, hacia el costado sur una habitación en uso, un baño y un patio, al fondo dos salones uno adaptado como habitación y el otro en desuso por grietas en techo y paredes.

Décimo Primer Cargo – Falsa Motivación

Adujo, que la entidad tanto en el proceso de actualización catastral como en estudio, analizaron ofertas de casas con características similares y que el valor de los materiales, entendido como lo que queda después de la demolición aumenta de valor año a año.

Sostuvo, que los predios ubicados en la calle 58 No. 17-21, carrera 18 No. 55-43 y calle 58 A No. 19 – 57 relacionados en el informe técnico no son de similares características al inmueble en cuestión, por cuando éstos se encuentran en buen estado de conservación y son ofrecidos para vivienda u oficinas. Por lo tanto, no con equiparables, salvo que todos pertenecen a la misma localidad.

De otra parte, no corresponde a la realidad que el estudio técnico haga referencia a una depreciación total, como el grado máximo de pérdida de valor de la construcción, al punto que también se estimó un valor de salvamento como el

valor rescatable de los materiales no comprometidos, al cual se le hacen unos incrementos anuales, bajo la tesis de que los materiales son reutilizables y se valorizan año tras año.

Concluyó, que por tratarse de una vivienda de 60 años de construida, sus materiales ya cumplieron su resistencia mecánica, química, física y vida útil, luego los mismos no son reutilizables ni tiene el valor asignado.

Duodécimo – Falta de Motivación

Sostuvo, que la entidad pretende justificar el valor del metro cuadrado de construcción teniendo en cuenta operaciones o formulas indescifrables, cuando lo cierto es que el mercado los materiales del predio son de hace 60 años, no son reutilizables y no tiene el valor que se ha asignado.

Indicó, que en los dos últimos actos administrativos se hizo referencia a una serie de conceptos, métodos y modelos involucrados entre sí, mencionando dos valores para la vigencia de 2011, estos son, \$130.000.000 y \$130.000, con lo cual no se entiende de donde surge el valor de \$72.913.40 por metro cuadrado de construcción para la vigencia del año 2009, frente a la vigencia de 2008 por valor de \$66.354.22.

Décimo Tercer Cargo – Violación al debido proceso por violación al principio de las dos instancias.

Alegó, que el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital resolvió el recurso de apelación en contra de la Resolución 66382 del 30 de junio de 2011, y fue el mismo funcionario que expidió las Resoluciones Nos. 481 y 482, ambas del 31 de mayo de 2011, por medio de las cuales se fijó el valor del metro cuadrado de construcción del predio en mención para las vigencias de los años 2010 y 2011, con lo que indefectiblemente se confirmaría el acto recurrido, pues ya había sido un tema estudiado y definido por el mismo funcionario, con anterioridad.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado de la entidad demandada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones para lo cual comenzó por hacer algunas precisiones sobre la situación catastral del predio objeto de demanda, señalando que la formación catastral del predio se llevó a cabo en la vigencia del año 1993 y que los procesos de actualización catastral dentro de los cuales ha sido actualizado el valor catastral del inmueble corresponde a los años 2001, 2004, 2010, 2011, 2012, y 2013, concluyendo que debe tenerse en cuenta que desde la vigencia del año 2004 solo hasta la del año 2010 el valor se actualizó, lo cual significa que para efectos de incrementar anualmente el valor de dicho inmueble durante los 7 años que no se actualizó, solo se aplicó el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (IVIUR)-

Explicó, que para la vigencia 2010 durante el año 2009 se hizo un estudio de la realidad inmobiliaria basado en la Resolución IGGAC 2555 de 1998 la cual define en su artículo 88 que la actualización catastral es el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físicos y jurídicos del catastro y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos en los predios, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercad inmobiliario. Lo anterior, contenido en la Ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1998, del IGAC hoy Resolución 070 de 2011.

Explicó, que el avalúo catastral producto de la actualización catastral implica el agotamiento de unas fases, como la identificación predial, la determinación de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, la determinación de valores unitarios para los tipos de edificación y la liquidación de valores catastrales.

Señaló, que para el caso particular del predio en cuestión se realizaron actividades para conocer el valor catastral del mismo, llegando a la conclusión de que su valor para la vigencia 2010 correspondía a \$210.103.000 pesos y para la vigencia 2011 \$267.773.000, sumas que tienen como sustento técnico y jurídico el examen de la situación física y jurídica del inmueble, así como el análisis de la situación económica de éste.

Adujo, que para resolver los recursos interpuestos en contra de los actos administrativos acusados, se valoraron las pruebas aportadas por el solicitante y se practicaron dos visitas para la revisión del avalúo y otra para el recurso de apelación, concluyendo que el avalúo catastral del predio para la vigencia 2009 se encontraba acorde con sus características particulares, por tanto el valor del metro cuadrado de terreno se confirma por estar en consonancia con el estudio del mercado inmobiliario realizado, arrojando incluso, un valor mayor. En consecuencia, el valor del metro cuadrado de construcción se confirma por corresponder a las características constructivas y el avalúo catastral para las vigencias del 2010 y 2011 se corrigieron de acuerdo con el estudio que se practicó.

Concluyó entonces, que el cálculo del avalúo catastral se fundamenta en el estudio y análisis del mercado del sector, el cual determinó por zonas homogéneas físicas y geoeconómicas el valor de terreno, donde se tiene en cuenta, aspectos como la norma urbana, la topografía, los servicios públicos, el tipo y estado de las vías, el uso y la destinación económica de los predios; así como el valor de la construcción mediante modelos económicos en donde se consideran variables como las áreas construidas, vetustez, uso y calificación de construcción, obteniendo el valor más cercano a la realidad por metro cuadrado de construcción.

Sostuvo, que para la vigencia 2009 el avalúo catastral fue el resultado de aplicar consecutivamente desde el año 2005 el correspondiente incremento del Índice de Valorización Inmobiliaria y Rural con base en lo obtenido en la actualización de la vigencia 2004.

Específicamente, respecto a los cargos de nulidad propuestos, expuso lo siguiente sobre las vigencias 2009, 2010 y 2011:

En relación con la Identificación y Información del predio, precisa que el uso corresponde a la actividad económica que se le está dando a la construcción a un predio al momento de la visita de inspección catastral. Por lo tanto, se tiene que el inmueble en cuestión fue construido para el uso habitacional o de vivienda y que pesar de que parte de este no tiene uso aparente, por encontrarse

desocupado por sus malas condiciones, la entidad por metodología toma el uso teniendo en cuenta la tipología constructiva, que el caso es de vivienda. Aclaró, que al momento de la valoración se tuvo en cuenta que parte del inmueble se encuentra en malas condiciones de habitabilidad.

En cuanto a la descripción del predio, explicó, de una parte, que al señalar su vetustez de 57 y no de 59 años, es porque los 57 años corresponden al año inicial para el cual se aplicó la corrección del avalúo catastral. De otra parte, que a pesar de no haberse efectuado una descripción minuciosa de la distribución, dependencias y acabados, lo que se tuvo en cuenta para marca el valor unitario de la construcción asignado en la Resolución 66382. fue el mal estado de conservación de la construcción.

Respecto al valor de la construcción, precisó que para su determinación se utilizó el método de Costo de Reposición, previsto en el artículo 3 de la Resolución 620 del IGAC y no del método de depreciación total mencionado de manera equivocada en la primera instancia, el primero de éstos busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de la estimación del costo total de la construcción a precios de hoy de un bien semejante al que es objeto de avalúo y restarle la depreciación acumulada por vetustez, estado de conservación y mantenimiento. Además, al valor de la construcción que se obtenga se le debe adicionar el valor correspondiente al terreno.

Adicionó que de acuerdo con las características y especificaciones constructivas de la edificación, se determinaron los costos de reposición, obtenidos mediante presupuestos de obra o la consulta de publicaciones especializadas – Construdata -, observando que dichos costos de año a año varían, con fundamento en el costo de los materiales de la construcción. Por lo tanto, es concordante que los valores asignados a la construcción hayan incrementado de una vigencia a otra. .

Aunado a lo anterior, resaltó que de acuerdo con el concepto emitido por el DPAE (Concepto de Amenaza de Ruina No. CAR – 275), la casa presenta daños estructurales severos en su costado norte en una franja que abarca aproximadamente 3.5 metros de ancho por 14 metros de largo, pero en los otros sectores la situación es diferente, no se aprecian afectaciones que indiquen mal

comportamiento estructural o sobre esfuerzo de los elementos, por lo tanto, tiene un daño mucho menor al del costado norte. Indicó que la totalidad de la construcción no está en lamentables condiciones y a pesar de ello la entidad aplicó el método de costo de reposición en el cálculo de la depreciación mediante la tabla de Fitto y Corvini empleando como estado de conservación único la Clase 4.5, estado intermedio entre “El inmueble necesita reparaciones importantes especialmente en su estructura” y “El inmueble amenaza ruina por tanto su depreciación es del 100%”.

Se evidencia que el valor de la construcción asignado fue por debajo de la realidad del inmueble, teniendo en cuenta que toda la casa no está en malas condiciones estructurales y de habitabilidad, por lo que su demolición no es total, sino parcial del costado norte y así debió establecerse técnicamente un valor ponderado de las dos áreas, lo cual es mucho mayor al finalmente establecido. De haberse efectuado como lo explicó a folio 198, se hubiera llegado a un valor ponderado de la construcción de \$178.494 metro cuadrado, cifra inferior a los \$72.913,40 metro cuadrado asignado en la modificación del avalúo según la resolución acusada.

En lo relativo a la investigación económica para determinar el valor mas probable de terreno, se utilizó el método de Comparación o de mercado, que es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio o las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes o comparables al objeto de avalúo, inicialmente que estén dentro de la misma zona de influencia y alternativamente en sectores de alguna manera comparables. Dichas ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial, según el análisis y comparación de factores como: ubicación, área de terreno y construcciones, tipo y estado de conservación de las edificaciones, destinación económica y normatividad de uso del suelo entre otras.

Explicó, que la aplicación de este método que generó inconformidad al demandante, en el sentido de que se tomaron como referentes de oferta casas en mejores condiciones constructivas y de conservación, indica que se trata de determinar el comportamiento del valor del metro cuadrado de terreno en el sector de ubicación del inmueble, a cada oferta se le asignó un valor de

construcción, de acuerdo a sus características, de lo que se obtuvo por residuo el respectivo valor de terreno, precisando que las ofertas relacionadas pertenecen al mismo sector normativo 9 de la UPZ 100 Galerías, por lo cual tienen la misma reglamentación de usos y edificabilidad del predio objeto de reclamación.

Señaló, que después de analizados los valores unitarios asignados al inmueble objeto de reclamación, así como los valores globales determinados para la vigencia 2009 2010 y 2011 se ajustan a los valores de mercado inmobiliario del sector, a pesar de que parte de su construcción se encuentre en mal estado. Preciso, que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 14 de 1983, el avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en el comprendidas.

Concluyó, no obstante, la construcción en el predio está parcialmente en malas condiciones, lo que influyó el valor del inmueble, fue el valor del terreno, según se evidenció de la investigación económica inmobiliaria, se encuentra acorde a los valores catastrales asignados por la entidad.

Finalmente, adujo que la única norma que se acusó fue vulnerada fue el artículo 29 de la Constitución Política, para lo cual la parte actora debe asumir la carga probatoria de demostrar que los supuestos de hecho que le sirvieron de fundamento no corresponden con la realidad.

Agregó, que la entidad demandada no ha transgredido la dicha norma jurídica ya que fue el mismo demandante quien solicitó la revisión de los avalúos, ejerció su derecho a la defensa y tuvo la oportunidad de controvertir los aspectos, jurídicos, físicos y económicos que se presentaron durante el proceso de actualización de formación catastral, así como también presentó los recursos de la vía gubernativa. Por lo tanto, los actos acusados se fundamentaron de hecho y de derecho, con base en las pruebas practicadas e informes técnicos elaborados por las autoridades catastrales. Además, se realizaron los estudios y visitas correspondientes, respetándose en todo momento el debido proceso administrativo (Ley 14 de 1983 y su Decreto Reglamentario 3496 de 1983, Resolución 2555 de 1988 hoy Resolución 070 de 2011).

5. TRÁMITE PROCESAL Y ALEGACIONES

1. La demanda se presentó el 9 de marzo de 2012 (f. 103 cd. 1) correspondiendo a este Juzgado, quien por auto del 17 de mayo de 2012 la rechazó (fs. 147 a 149 cd 1).
2. La anterior decisión fue objeto de recurso de apelación, el que se surtió ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera - Subsección A, quien por auto del 2 de agosto de 2012 la revocó y en su lugar ordenó proveer sobre la admisión de la demanda (fs. 7 a 13 cd 4). Por lo tanto, la misma se admitió el 28 de noviembre de 2012 (fs.166 y 167 cd. 1)
3. El 14 de febrero de 2013, se notificó la admisión de la demanda a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (fs. 171 a 174 cd. 1).
4. El 5 de marzo de 2013, la parte actora presentó adición de la demanda (fs. 175 a 178)
5. El 6 de marzo de 2013, se presentó escrito de contestación de demanda (f. 191 a 199 cd. 1).
6. Por medio de auto de fecha 30 de abril de 201, el Juzgado admitió la adición y reforma de la demanda (f. 248 cd. 1), la cual se le notificó a la entidad demandada el 19 de julio de 2013 (fs. 253 y 254 cd. 1) y fue respondida el 5 de septiembre de 2013 (fs. 255 y 256 cd. 1).
7. Mediante auto del 20 de septiembre de 2013 se dispuso el decreto de las pruebas solicitadas y de oficio se decretó prueba pericial a fin de determinar el avalúo comercial del inmueble referido, discriminando el valor del metro cuadrado para cada vigencia.
8. Mediante auto del 30 de enero de 2015, se ordenó correr traslado del dictamen pericial a las partes (f. 323 cd. 1), el cual se objetó por error grave por parte de la entidad demandada y con solicitud de aclaración y complementación por la actora (fs. 324 a 327 cd 1).

9. Con posterioridad, por auto del 8 de marzo de 2017 (f. 350 cd. 1) el Juzgado tuvo que nombrar un nuevo auxiliar de la justicia para que rindiera la aclaración y complementación del dictamen pericial, el cual fue presentado a folios 390 a 396 del expediente, del cual se corrió traslado mediante auto del 27 de septiembre del mismo año (f. 397 cd. 1). Este último, también fue objetado por error grave por la parte demandada .
10. Una vez evacuadas todas las pruebas decretadas, por auto del 20 de septiembre de 2018, se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión (f. 439 cd 2), quienes aportaron escritos visibles a folios 440 a 453 del expediente.
11. El señor Agente del Ministerio Público no allegó concepto.

CONSIDERACIONES

Revisado el proceso no se observa causal de nulidad que pueda dejar sin valor la actuación que hasta aquí se ha surtido por lo que se procede a decidir sobre el fondo del asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos; ii) hechos probados y valoración probatoria; análisis de los cargos de nulidad y resolución de los interrogantes; iv) restablecimiento del derecho; y v) condena en costas.

1. PROBLEMA JURÍDICO

Previamente, corresponde al Despacho resolver el siguiente problema jurídico:

- ¿Son objeto de control jurisdiccional a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho las Resoluciones Nos. 481 *“Por la cual se modifica la Resolución 1500 del 28 de Diciembre de 2009 fijando valor metro cuadrado de construcción a un predio objeto de Revisión de Avalúo ubicado en Bogotá Distrito Capital”* y 482 *“Por la cual se modifica la Resolución No. 1450 del 28 de Diciembre de 2010 fijando valor metro cuadrado de construcción a un predio objeto de Revisión de Avalúo ubicado en Bogotá Distrito Capital”*, ambas del 31 de mayo de 2011,

ambas proferidas por el Director de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital?

Establecido lo anterior, deberá determinarse la legalidad de los actos administrativos contenidos en las siguientes Resoluciones:

Resolución No. 66382 del 30 de junio de 2011, proferido por la responsable del área de Conservación (E) de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital; por medio de la cual se confirmó para el predio ubicado en la carrera 18 No. 58A -03 de Bogotá, el avalúo catastral vigencia 2009 en la suma de \$141.833.000 y fijar los avalúos catastrales para las vigencias 2010 y 2011 en las sumas de \$228.308.000 y 193.611.000, y Resolución No. 1055 de 3 de octubre de 2011, proferida por el director de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, por la cual se resolvió el recurso de apelación en contra del anterior acto administrativo, confirmándolo.

En caso de declararse la nulidad, se deberá decidir si los avalúos para las vigencias 2009, 2010 y 2011 deben causar efecto alguno, así como establecer si hay lugar o no, a que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital mantener el valor unitario para el metro cuadrado de construcción del predio en cuestión en la suma de \$66.345.22 que correspondía la vigencia de 2008, para las vigencias 2009, 2010 y 2011, y en consecuencia fijando el avalúo catastral que corresponda a cada una de ellas.

Así las cosas, corresponde determinar si los actos administrativos referenciados fueron expedidos con falsa motivación, falta de motivación y violación al debido proceso por desconocimiento del principio de las dos instancias, bajo el análisis de los siguientes interrogantes:

- ¿Expidió la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital los actos administrativos demandados, con falsa motivación, al presuntamente igualar el área total construida con el área en uso metro cuadrado del predio ubicado en la carrera 18 No 58 A -03?

- ¿Profirió la entidad demandada los actos administrativos objeto de censura, con falsa motivación, al presuntamente haberse efectuado para las vigencias 2009, 2010 y 2011 una descripción del predio que no corresponde con la realidad de este?
- ¿Incurrió la entidad demandada en falsa motivación en la expedición de los actos acusados, al supuestamente haberse efectuado para las vigencias 2009, 2010 y 2011 un proceso de actualización catastral con base en el estudio de casas en similares condiciones, una depreciación total y al mismo tiempo se estimó un valor de salvamento?
- ¿Expidió la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital las resoluciones demandadas, con falta de motivación al presuntamente haberse justificado el estudio del metro cuadrado de construcción en operaciones indescifrables, sin haberse tenido en cuenta que los materiales de esta son de hace son de hace 60 años?
- ¿Incurrió la entidad demandada en violación del debido proceso por desconocimiento del principio de las dos instancias, por cuanto el mismo funcionario que expidió el acto por medio del cual se resolvió el recurso de apelación fue le mismo que profirió las resoluciones que fijaron el metro cuadrado de construcción para las vigencias 2010 y 2011, con lo que supuestamente se desconoció tal principio?

2. MEDIOS PROBATORIOS RELEVANTES

Para efectos de la adopción de esta decisión de fondo, el Despacho pone de presente que en el expediente obran los siguientes medios de prueba a los que se les dará el valor probatorio correspondiente:

1. Resolución No. 0481 del 31 de mayo de 2011, expedida por el Director de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, por medio de la cual se modificó la Resolución No. 1500 de 28 de diciembre de 2009, fijando para la vigencia 2010 el valor del metro cuadrado de construcción sobre el predio de la carrera 18 No. 58 A – 03 de Bogotá, en la suma de \$75.829.94 (f. 15).

2. Resolución No. 0482 del 31 de mayo de 2011, expedida por el Director de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, por la cual se modificó la Resolución No. 1500 de 28 de diciembre de 2009, fijando para la vigencia 2011 el valor del metro cuadrado de construcción sobre el predio de la carrera 18 No. 58 A – 03 de Bogotá, en la suma de \$82.229.98 (f. 16).
3. Resolución No. 66382 del 30 de junio de 2011, mediante la cual la Responsable del Área de Conservación de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, confirmó para el anterior predio, vigencia 2009 el avalúo catastral en la suma de \$141.833.000 y se fijó para las vigencias 2010 y 2011 avalúo catastral en las sumas de \$193.611.000 y \$228.308.00, respectivamente (fs. 17 a 23 cd. 1)
4. Escrito visto a folios 42 a 46 del expediente, con el que el demandante presentó recurso de apelación en contra de la Resolución 66382 del 30 de junio de 2011.
5. Resolución No. 1055 de 3 de octubre de 2011, a través de la cual el Director de Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital resolvió el recurso de apelación en contra del acto anterior, confirmándolo (f. 24 a 32 cd. 1)
6. A folios 33 a 40 del expediente, obra escrito contentivo de la solicitud de revisión del avalúo catastral vigencias 2009, 2010 y 2011 por parte del demandante.
7. Concepto de Amenaza Ruina No. CAR – 275, emitido por parte de la Dirección y Atención de Emergencias – Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, efectuado al predio en mención, por medio del cual se llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones: Se puede establecer que el costado norte de la edificación en mención amenaza ruina, el estado de deterioro de la construcción es alto y no es recuperable por tanto para garantizar la estabilidad y habitabilidad bajo las condiciones de carga habituales se considera necesario que los propietarios

responsables de la construcción adelanten las siguientes recomendaciones: “(...). Demoler el costado norte de la edificación en una franja que abarca aproximadamente 3.50 metros de ancho por 14 metros de largo, desde el muro de lindero hasta el primer eje del muro divisorio; para realizar esta actividad se deben aplicar las técnicas y procedimientos que garanticen la estabilidad del sector de la construcción que no será demolido, durante la ejecución de los trabajos y posteriormente durante el servicio. Igualmente se debe adelantar bajo la supervisión de profesionales idóneos. . Mantener restringido el uso del costado norte hasta que se realice la demolición. Mantener el monitoreo del sector norte para detectar avances de las afectaciones y dar alarma de posible colapso parcial o total, hasta que se realice la demolición (...)” (fs. 48 a 53 cd. 1)

A folios 71 a 74 y 79 a 86 del expediente, se observan registros fotográficos del predio en mención y de algunas casas del sector.

8. Radicado 212EI1289 del 15 de febrero de 2012, el Responsable del Área de Conservación (E) de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, emitió Concepto Técnico, donde se tuvieron en cuenta aspectos generales del predio referido, aspectos específicos, normativos y económicos, llegando a las siguientes conclusiones: “(...) - El avalúo catastral del predio para la vigencia 2009, se encuentra acorde con las características particulares del predio, el valor metro cuadrado de terreno se confirma por estar acorde con el estudio de mercado inmobiliario realizado arrojando este un valor muy superior. El valor metro cuadrado de construcción se confirma por corresponder con las características constructivas. - El avalúo catastral para las vigencias 2010 y 2011 se confirma por corresponder con las características particulares del predio, lo anterior ratificado con el estudio realizado” (fs. 203 a 206).
9. Oficio 2013EE1853 de 28 de enero de 2013, el Gerente Comercial y de Atención al Usuario de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital comunicó la información económica para las vigencias 2008 al 2013, con los datos del valor del avalúo, el valor del metro cuadrado de terreno y construcción. Adicionando dos cotizaciones para la demolición de la casa (fs. 188 a 190)

10. Memorando identificado con el número 2013IE1219 de 21 de febrero de 2013, expedido por el Subgerente de Información Económica de la Unidad Administrativa Especial catastro Distrital, hizo una explicación respecto de los cargos de nulidad planteados en la demanda, lo que se replicó por el apoderado actor en la contestación de la demanda (fs. 201 y 202 cd. 1)
11. A partir de los folios 268 a 285, se encuentran los siguientes documentos referidos al predio en cuestión aportados por la parte demandante como pruebas: Informe Técnico para revisión de avalúo, Informe Técnico de avalúo Catastral, Informe de Visita Técnica, Auto de pruebas, Encuesta Peritos Inmobiliarios, Cartografía y Registros Fotográficos y en los folios 292 y 293 boletín catastral del predio.
12. En los folios 298 a 302 obra respuesta por parte de la entidad demandada, en relación con la ficha catastral del predio en cuestión de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, boletín y certificado catastral.
13. El 26 de mayo de 2014, el señor José Julián Cárdenas Zúñiga acepta la designación de auxiliar de la justicia y el 3 de octubre del mismo año presenta el dictamen encomendado (fs. 67 folios cuaderno separado), del cual se corrió traslado por auto del 30 de enero de 2015 (fs. 323 cd. 1) y fue objetado por error grave por parte de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital y con solicitud de aclaración y complementación por la actora (fs. 324 al 327 cd. 1).
14. Se requirió al auxiliar de la justicia con el fin de que presentara aclaración y complementación del dictamen pericial. Sin embargo, no se logró su presentación y fue necesario designar otro auxiliar de la justicia, quien allegó escrito de aclaración y complementación de tal dictamen, después de haber presentado un dictamen completo, que no era lo requerido, por lo que así se le informó por parte del Despacho (fs. 390 a 396 cd. 1). Del anterior escrito, se corrió traslado a las partes por auto del 27 de septiembre de 2017 (fs. 397 cd. 1)

15. Escrito del 4 de octubre de 2017, por medio del cual la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital presentó objeción a la complementación del dictamen (fs. 400 a 404 cd. 1).
16. Radicado 2016EE13093 de 14 de marzo de 2016, con el cual se allegaron las fichas técnicas prediales (fs. 429 a 432)
17. Una vez evacuadas todas las pruebas decretadas, por auto del 20 de septiembre de 2018, se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión (f. 439 cd 1), quienes aportaron escritos visibles a folios 440 a 453 del cuaderno 1 ratificándose en los argumentos expuestos.

- **CUESTIÓN PREVIA**

- ¿Son objeto de control jurisdiccional a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho las Resoluciones Nos. 481 *“Por la cual se modifica la Resolución 1500 del 28 de Diciembre de 2009 fijando valor metro cuadrado de construcción a un predio objeto de Revisión de Avalúo ubicado en Bogotá Distrito Capital”* y 482 *“Por la cual se modifica la Resolución No. 1450 del 28 de Diciembre de 2010 fijando valor metro cuadrado de construcción a un predio objeto de Revisión de Avalúo ubicado en Bogotá Distrito Capital”*, ambas del 31 de mayo de 2011, y proferidas por el Director de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital?

Con el fin de establecer el carácter jurídico de las resoluciones en cuestión, por medio de las cuales se fijaron los valores del metro cuadrado de construcción en el predio objeto de revisión, para las vigencias 2010 y 2011, es necesario hacer referencia a la función catastral y al procedimiento administrativo especial catastral, los cuales se encuentran contenidos en la Ley 14 de 1983 *“Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y dictan otras disposiciones.”* con sus respectivas modificaciones, en su Decreto Reglamentario 3496 del mismo año y en la Resolución 2555 de 1988 modificada por la Resolución 070 de 2011, ambas expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que

reglamentaron los proceso de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional.

El artículo 7 del Decreto 3496 de 1983 define el avalúo catastral y fija las reglas para su determinación, para lo cual señala las áreas o zonas geoeconómicas homogéneas, dentro de los que se determinarán los valores unitarios de terreno y construcción mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

Para el efecto, las autoridades catastrales serán las encargadas de la formación, actualización y conservación de los catastros, con el objeto de la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles, por lo que, con el propósito de realizar el avalúo catastral, dicha normativa consagra tres actuaciones administrativas catastrales previstas en el Decreto y se detallan en la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y son:

- i) La formación catastral, prevista en los artículos 8 y 11 del Decreto 3496 de 1983 y artículos 28 y 61 de la Resolución 2555 de 1983, como el proceso por el cual se obtiene la información correspondiente a los predios de una unidad orgánica catastral o parte de ella, con fundamento en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. El proceso de formación termina con la resolución, que debe publicarse, por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de tal providencia, ordenan la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y establecen que el proceso de conservación se inicial al día siguiente, momento a partir del cual el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 14 de 1983;
- ii) La actualización de la formación catastral 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, eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. Dicho proceso, termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de esta providencia, ordenan la renovación de la

inscripción en el catastro de los predios que fueron actualizados. Asimismo, establece que el proceso de conservación se inicia a partir del día siguiente, momento en el cual el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo (art. 9 Ley 14 de 1983), la cual será publicada.¹

- iii) La conservación del catastro es el conjunto de operaciones designadas a mantener al día los documentos catastrales, y tiene por objeto dar cuenta de las mutaciones de los elementos del catastro y 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. La conservación se inicia el día siguiente al cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hubiera podido presentar en la propiedad raíz². El avalúo de la conservación catastral se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de las transformaciones en los respectivos inmuebles.

Respecto a la función catastral y teniendo en cuenta que la misma comporta un procedimiento especial, no sujeto a los procedimientos administrativos ordinarios que regula el Código Contencioso Administrativo, salvo en lo no contemplado en ella y siempre que resulte compatible³. Al respecto, la H. Corte Constitucional en sentencia T-377 de 1997, hizo referencia al contenido y alcance de las garantías procesales en dicha actuación administrativa especial, y precisó que los artículos 29 a 40 del Decreto 3496 de 1983, da la posibilidad de que los avalúos catastrales producto del proceso de formación catastral o de actualización de la formación catastral de un predio, puedan ser revisados por medio del instrumento jurídico de la revisión del avalúo dentro del proceso de conservación catastral, el cual se comienza al día siguiente de la clausura del proceso de formación catastral o de la actualización de la misma⁴.

¹ Decreto 3496 de 1983, arts. 9 y 13, y Resolución 2555 de 1988, arts. 88, 90 y 91.

² Decreto 3496 de 1983, art. 12, y Resolución 2555 de 1988, art. 92.

³ Artículo 1 del decreto 01 de 1984.

⁴ Artículos 9 de la Ley 14 de 1983, artículo 30 del Decreto 3496 de 1983 y artículo 129 de la Resolución 2555 de 1988.

Del régimen jurídico antes expuesto, es claro para el Despacho que la función catastral está sometido a un procedimiento administrativo especial, que se inicia con posterioridad a la resolución por medio de la cual se determina el avalúo catastral del inmueble, como resultado de las etapas de formación y actualización catastral, y su objeto es la revisión de éste, por lo que corresponde al interesado demostrar que el avalúo impuesto no se ajustó a las características y condiciones del predio formado o actualizado. Por lo tanto, para las actuaciones previas a la resolución por la cual se fija el avalúo catastral, no se consagra un tipo de procedimiento administrativo que implique la vinculación formal de los propietarios o poseedores de los inmuebles, por lo que ésta decisiones (resoluciones que forman o actualizan el catastro) son solamente objeto de publicación, por ende no son objeto de control administrativo, por cuanto no constituyen actos administrativos definitivos, al no contener una decisión de fondo que cree, modifique o extinga una situación jurídica referida al avalúo catastral, de tal manera que no son susceptibles de control jurisdiccional. En consecuencia, el Juzgado considera que los actos que ordena la actualización catastral, como las citada resoluciones, son de trámite, como quiera que *“el acto administrativo que pone fin a la actualización catastral es un acto de trámite, la misma norma que lo regula establece que no pone fin al procedimiento administrativo de formación catastral, sino a una de las etapas que se surten dentro de éste; del mismo modo se pregona que no siendo el que pone fin a dicha actuación administrativa, contra él no procede ningún recurso”* ⁵.

En consecuencia, se declara de oficio la excepción de actos no susceptibles de control judicial y se inhibirá de pronunciarse de fondo acerca de los cargos de nulidad formulado en contra de aquellos, que como se observa, la parte actora no planteo ninguno al respecto, pues las causales de nulidad atacan únicamente las Resoluciones 66382 de 30 de junio de 2011 por la cual se confirmó el avalúo catastral para la vigencia 2009 y corrigió los avalúos de las vigencias 2010 y 2011 y la Resolución No. 1055 de 3 de octubre de 2011, por la cual se resolvió el recurso de apelación en contra del primero de estos actos.

⁵ Sección Primera, sentencia del 18 de octubre de 2012, Exp. 2000-01421-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

3. ANÁLISIS DE LOS CARGOS DE NULIDAD

Establecido lo anterior, el Juzgado estudiará el mérito de los cargos propuestos por la parte actora agrupándolos de acuerdo con las vigencias 2009, 2010 y 2011, concretados en los interrogantes que se plantearon como problemas jurídicos.

De la objeción por error grave del dictamen pericial

Previamente procede el Despacho a pronunciarse sobre la objeción por error grave presentada por el apoderado de la parte demandada al dictamen emitido por el auxiliar de la justicia designado obrante en cuaderno separado, así como el presentado en contra de la aclaración y complementación con del mismo, el objeto de determinar el avalúo comercial del inmueble ubicado en la carrera 18 No. 58 A – 03 de la ciudad de Bogotá, para los años 2009, 2010 y 2011, teniendo en cuenta el valor del metro cuadrado en el sector de ubicación y las condiciones físicas de dicho inmueble.

Surtido el trámite correspondiente, esto es, como lo dispone el artículo 238 del Decreto 1400 de 1970, se corrió traslado del dictamen y dentro del término los apoderados de las partes radicaron escritos objetando por error grave tal dictamen (fs. 324 y 325 cd. 1) y solicitando aclaración y complementación (fs. 326 y 327 cd. 1), con fundamento en los siguientes argumentos, que en su orden se sintetizan así:

Objeción por error grave al dictamen pericial:

- El capítulo 8 del informe se señala tuvo en cuenta las normas legales del Decreto 1420 de 1998 y la metodología de la resolución 620 de 2008 y que se utilizó el método de depreciación del inmueble. Sin embargo, al revisar tales normas no se encontró ningún artículo referente a dicho método, sino al método de costo de reposición
- En el numera 20 del punto 9 del dictamen, se considera: “... *estoy de acuerdo ... con relación al estado de la construcción si bien en cierto el costado norte amenaza ruina la parte sur de la construcción se encuentra en mejores condiciones ... Teniendo en cuenta que la vivienda estaba menos deteriorada hace 5 años que hoy ...*”. Sin embargo, al determinarse

le valor del metro cuadrado de construcción comercial para las vigencias 2009, 2010 y 2011, el perito no tuvo en cuenta dicha condición, por cuanto aplicó en el ejercicio de depreciación el estado de conservación de 4.5. (valor intermedio entre Clase 4. El inmueble necesita reparaciones especialmente en su estructura y Clase 5. El inmueble amenaza ruina por tanto su depreciación es del 100%) a toda la construcción, debiéndose haber aplicado un estado de conservación diferente al sector que presenta daño severo y otro al sector que no presenta mal comportamiento estructural. Lo anterior, le hubiera permitido obtener un valor de metro cuadrado de construcción comercial ponderado entre dichos sectores, además porque esto es consecuente con el Concepto de amenaza ruina CAR 275, emitido por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias.

- Tampoco se relacionaron en el dictamen pericial, los avalúos comerciales totales (valor comercial del bien) determinado para las vigencias 2009, 2010 y 2011, como lo dispone el artículo 2 del Decreto 1420 de 1998.

Concluyó que: i) el dictamen pericial se elaboró utilizando un método que no está consagrado en el Decreto 1420 de 1998 ni en la Resolución 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y ii) que se realizó tomando en cuenta que toda la construcción se encontraba en ruina, y está probado que no es así. Por lo tanto, la entidad demandada aplicó el valor de metro cuadrado para las vigencias 2009 a 2011, según la metodología consagrada en la ley.

La apoderada del demandante solicitó: i) complementar, para precisar a manera de conclusión el avalúo comercial vigencias 2009 a 2011, informando independientemente el área de terreno metro cuadrado, área de construcción metro cuadrado, valor metro cuadrado de terreno y valor metro cuadrado construcción; y aclarar las razones por las cuales en el análisis y determinación del valor de metro cuadrado, se tuvo únicamente en cuenta la información de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital refiriéndose a los mismos predios relacionados en el acápite de investigación económica de mercado inmobiliario indirecta, para dejar de lado el factor de limitación en cuanto a la edificabilidad del predio, lo cual afecta el valor comercial el mismo.

Ahora bien, luego de presentada la aclaración y complementación en los términos que solicitados al nuevo auxiliar de la justicia (fs. 390 a 396 cd. 1), tal y como se ordenó en el auto de fecha 25 de agosto de 2017 (f. 387 y 388 cd.1), el apoderado de la entidad demandada presentó:

Objeción a la complementación:

- Que tal documento hace un análisis de estructura sismo resistente para tal edificación indicando una serie de normas que no le son aplicables y no tuvo en cuenta la vetustez del predio.
- Respecto a la valuación predial, omite realizar un estudio inmobiliario de la zona que controvierta los valores asignados por la UAECD.
- Que se le otorgó un valor de cero a la construcción desconociendo lo establecido en el artículo 8 de la Resolución 70 de 2011 del IGAC.

Concluyó, que en la complementación al dictamen se desconoció el elemento de la vetustez del predio, ya que se basó en el aspecto sismo resistente del mismo y no se apreció la condición su física, lo cual permitió que no se atribuyera valor a la construcción, ni se le hubiera dado una clase para la edificación que correspondiera con la realidad.

La parte demandante se pronunció respecto de los anteriores reparos, en el siguiente sentido:

- Respecto de análisis de estructura sismo resistente, señaló que por el contrario está de acuerdo y que el asentamiento fue comunicado en su oportunidad.
- Que con la aclaración no se trata de controvertir los valores asignados por la UAECD, demás porque corresponden a los mismo para las vigencias 2009 a 2011.
- En relación con la clase asignada para la edificación, manifiesta que por el contrario el concepto de reparaciones importantes difiere de la de amenaza de ruina, que son excluyentes y que si requiere de la primera es viable prolongar su vida técnica y la segunda corresponde a una depreciación del 100%.

Así las cosas, se procederá con las consideraciones del Despacho iniciando con el análisis y determinación del curso que deba dársele según lo establecido en el numeral 5 del artículo 238 del Decreto 1400 de 1970, que expresamente indica: *“5. En el escrito de objeción se precisará el error y se pedirán las pruebas para demostrarlo”*. Una vez revisado el escrito de objeción se observa que no se dio cumplimiento a tal exigencia, pues se limitó a efectuar dos precisiones particulares, que a pesar de ser inconformidades respecto al dictamen, no señaló los medios probatorios para demostrarlo.

De esta forma, el apoderado olvidó que cuando se promueve una objeción por error grave a un dictamen, debe demostrarse que el perito cambió el objeto materia de experticia encomendado las cualidades o características de ese objeto, pero no podrá basar su desacuerdo en las conclusiones a las que llegó con el mismo o sobre la metodología aplicadas, pues la tarea de análisis, crítica, valoración, aprobación o no, es propia del juzgador. Al respecto, se cita un Auto del 8 de septiembre de 1993, dentro del expediente 3446 proferido por la H. Corte Suprema de Justicia, Magistrado Ponente: Esteban Jaramillo Scholss, que se aplica a este caso, en los siguientes términos:

“(...) si se objeta un dictamen por error grave, los correspondientes reparos debe poner en descubierto que el peritazgo tiene bases equivocadas de tal entidad o magnitud que imponen como consecuencia necesaria la repetición de la diligencia con intervención de otros peritos...” (GJ. t. LII, pág.306) pues lo que caracteriza desaciertos de ese linaje y permite diferenciarlos de otros defectos imputables a un peritaje, “... es el hecho de cambiar las cualidades propias del objeto examinado, o sus atributos, por otras que no tiene, o tomar como objeto de observación y estudio una cosa fundamentalmente distinta de la que es materia del dictamen, pues apreciando equivocadamente el objeto, necesariamente serán erróneos los conceptos que se den y falsas las conclusiones que de ellos se deriven ...”, de donde resulta a todas luces que las tachas por error grave alas que se refiere en numeral 1 del artículo 238 del Código de Procediendo Civil “ ... no pueden hacerse consistir apreciaciones, inferencias, juicios o deducciones que los expertos saquen, una vez considerada recta y cabalmente la cosa examinada. Cuando la tacha por error grave se proyecta sobre el proceso intelectual del perito, para refutar simplemente sus razonamientos y sus conclusiones, no se está interpretando

ni aplicando correctamente la norma legal y por lo mismo es inadmisibile para el juzgador, que al considerarla estaría en un balance o contraposición de un criterio a otro criterio, de una razonamiento a otro razonamiento, de una tesis a otra, proceso que inevitablemente lo llevaría a prejuzgar sobre las cuestiones de fondo que ha de examinar únicamente en la decisión definitiva...”

Con fundamento en las consideraciones legales y jurisprudenciales antes anotadas, el Despacho rechaza la objeción por error grave propuesta por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital.

A pesar de lo anterior, conviene precisar que del dictamen pericial presentado se extraen, entre otras, las siguientes conclusiones.

- Que para la realización del mismo tuvo en cuenta el cumplimiento del Decreto 1420 de 1998 y la metodología prevista en la Resolución 620 de 2008 del IGAC, utilizando los siguientes métodos: i) comparación o de mercado; y ii) depreciación del inmueble.
- Sobre el concepto de revisión avalúo 2009: revisadas las tendencias de los valores promedio calculados por Catastro Distrital, así como el valor promedio establecido en el análisis de varianza, consideró que el valor de \$373.307.78 por metro cuadrado de terreno para el año 2009 se ajusta a las condiciones del mercado, según las tendencias del valor comercial para el sector año, 2009.

De lo anterior, se concluye que el perito señaló unas normas en las que supuestamente basó su experticia que no corresponden al método que dijo utilizar, así como tampoco tuvo en cuenta que la construcción en algunas de sus partes no se encontraba en malas condiciones, por lo que no debió aplicar el porcentaje de la depreciación a la totalidad del inmueble y por lo tanto el estado de conservación era diferente al sector que presenta daño severo.

De otra parte, respecto a la objeción y pronunciamiento presentados por las partes, frente al escrito de aclaración y complementación allegado por el nuevo auxiliar de la justicia, bastará con mencionar que el mismo se trataba de efectuar algunas precisiones al primer dictamen, pero en realidad lo que el perito hizo fue

referirse a otros aspectos que no comportaban las solicitudes de aclaración y complementación, estas son, factores sismo resistentes de la edificación, sin reparar en lo realmente solicitado.

En consecuencia, considera el Despacho que a pesar de no haber prosperado la objeción por error grave al dictamen pericial decretado como prueba, tampoco es una experticia que logre demostrar que en la determinación del avalúo catastral del predio en cuestión para las vigencias 2009 a 2011, la entidad demandada incurrió en error, ósea que con él no se logran desvirtuar los fundamentos técnicos que utilizó la entidad para proferir los actos administrativos acusados, con los cuales se fijó el valor del avalúo catastral para las vigencias antes mencionadas. En tal sentido, el mismo no se tendrá en cuenta dentro del análisis de los cargos de nulidad propuestos.

3.1. PRIMER CARGO - FALSA MOTIVACIÓN

- ¿Expidió la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital los actos administrativos demandados, con falsa motivación, al presuntamente igualar el área total construida con el área en uso metro cuadrado del predio ubicado en la carrera 18 No 58 A -03?

La parte actora indicó, que se igualó el área total construida con el área en uso metro cuadrado del referido predio, es decir, que la “Información e Identificación del predio” señaló que esos dos aspectos equivalían a 389.80, lo cual no corresponde con la realidad porque las graves averías estructurales del predio determinaron el aislamiento de varias dependencias como el garaje, semisótano, sala, comedor, tres alcobas, cuarto de servicios y un salón de estudio, equivalente al 50% que no se encuentra en uso. Por lo tanto, el área total construida no es equivalente al área en uso.

Al respecto, la entidad demandada precisó que el uso corresponde a la actividad económica que se le esta dando a la construcción de un predio, al momento de la visita de inspección catastral. Por tanto, como el inmueble fue construido para uso habitacional o de vivienda, a pesar de que parte de este aparentemente no tiene uso y estar desocupado por malas condiciones, la entidad por metodología toma el uso teniendo en cuenta la tipología constructiva, que es de vivienda.

Aclaró, que al momento de la valoración se tuvo en cuenta que parte del inmueble se encuentra en malas condiciones de habitabilidad.

Respecto del motivo de censura debe observarse lo siguiente:

El artículo 30 del Decreto 3496 de 1983, establece la facultad que tiene el propietario o poseedor de un bien inmueble, para solicitar la revisión del avalúo ante la oficina de catastro correspondiente, para lo cual deberá probar que el valor no se ajusta a las condiciones y características del predio, las cuales se refieren a: límites, tamaño, uso, clase y número de construcciones ubicación, vías de acceso, clase de terreno y naturaleza de la construcción, condiciones locales del mercado inmobiliario y demás informaciones pertinentes.

Para tal efecto, la entidad demandada realizó visitas técnicas con el fin de verificar en terreno las áreas de este y construcción, estado de conservación, vetustez, usos, calificación, afectaciones, limitaciones y avalúo para las vigencias 2009 al 2011, estableciendo sí los valores fijados para el metro cuadrado de terreno y construcción en tales vigencias se ajustan a las características del predio y al mercado inmobiliario del sector. En tal virtud, se emitió “INFORME TÉCNICO DE AVALÚO CATASTRAL” el cual contiene una serie de aspectos que se evaluaron, algunos de los cuales fueron objeto acusación a través de estos cargos de nulidad. Se aclara que los dos primeros ítems aplican de la misma forma para las tres vigencias.

De manera que, el informe referido y fundamento de la resolución acusada, señala en el aspecto relativo a la “IDENTIFICACIÓN E INFORMACIÓN DEL PREDIO”, que efectivamente el área total de construcción se equipara al área uso metro cuadrado, es decir, que se indicó un total de 389.80 m2.

Al respecto, el Capítulo III de la Resolución 070 de 2011 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi prevé, de una parte, que los elementos evaluables para fijar el valor catastral son el terreno y las construcciones y/o edificaciones (artículo 84), y de otra, la clasificación catastral de los predios, dentro de la cual se encuentra aquellos predios que por su destinación económica, se dividen en habitacionales, como los predios destinados a vivienda (artículo 86). Asimismo, la Clasificación estadística de los usos del suelo corresponden a aquellos

edificios según sea habitacional industrial o comercial y que los usos del suelo para la elaboración de los mapas temáticos se definen como edificios, construcciones, parques, jardines, entre otros. Adicionalmente, la norma en cita contiene los factores que inciden en el avalúo de los edificios y construcciones como pueden ser los materiales de construcción, el acabado de los trabajos, la vetustez, el estado de conservación, la ubicación, y otros factores que deberán considerarse al momento de hacer calcular el avalúo del predio que se revisa.

El Despacho considera que, la circunstancia de que el área total construida sea igual al área en uso metro cuadrado, correspondiente al aspecto de “IDENTIFICACIÓN E INFORMACIÓN DEL PREDIO” analizado en el informe base de la resolución acusada, de ninguna manera afecta la legalidad del acto, por la siguiente razón:

El término “uso”, al que se hace referencia en las normas que regulan los elementos a tener en cuenta para la elaboración del avalúo catastral no significa, la parte de la edificación que se encuentra en uso, es decir, que el área uso metro cuadrado no es la cantidad de metros cuadrados del inmueble que se este usando, sino que este elemento hace relación al uso o destinación que se le dio al predio, o sea que como la norma lo indica, es habitacional, por tanto la totalidad del área - metros cuadrados - del predio si es la misma del total área de construcción.

3.2. SEGUNDO CARGO – FALSA MOTIVACIÓN

- ¿Profirió la entidad demandada los actos administrativos objeto de censura, con falsa motivación, al presuntamente haberse efectuado para las vigencias 2009, 2020 y 2011 una descripción del predio que no corresponde con la realidad de este?

Adujo, que la descripción del predio efectuada en el acto acusado no corresponde con la realidad, como quiera que para el año 2010 y 2011 la vetustez del predio era de 59 años y físicamente el predio se compone de: en el costado norte un garaje doble sostenido por parales, cerchas y tablones con piso agrietado a lo largo; en el primer piso: un Hall de entrada, al costado norte dos espacios físicos para sala y comedor, soportados por parales, cerchas y tablones, muros

estructurales agrietados, marcos de puertas y ventanas deformados y vidriería averiada. En el costado sur: un salón adaptado para una sala y un comedor, dos baños clausurados, al fondo una cocina en uso, un cuarto de servicio con grietas. Segundo piso: hacia el costado norte, dos habitaciones en estado de falla estructural de muros techos sostenidos con parales y cerchas, marcos de ventanas deformados, armarios en madera empotrados destruidos y vidriería averiada, una habitación colindante con las anteriores fuera de uso que presenta grietas, hacia el costado sur una habitación en uso, un baño y un patio, al fondo dos salones uno adaptado como habitación y el otro en desuso por grietas en techo y paredes.

Para responder este cargo, la entidad demandada en relación con la descripción del predio, adujo que: i) la vetustez de 57 años es porque corresponden al año inicial para el cual se aplicó la corrección del avalúo catastral, siendo según solicitud la vigencia 2009; y ii) que sobre la descripción física del inmueble, a pesar de no haberse efectuado una descripción minuciosa de la distribución de dependencias y acabados, lo cual no es preponderante, ya que lo importante es que se tuvo en cuenta el mal estado de conservación de la construcción, que es lo que realmente marca el valor unitario de la construcción asignado en la Resolución 66382.

Para resolver este cargo, conviene recordar que el artículo 90 de la Resolución 070 de 2011, prevé:

“ARTÍCULO 90.- Factores que inciden en el avalúo de las construcciones o edificaciones.- Los factores que inciden en el avalúo de las construcciones y/o edificaciones son:

- a) Los materiales de construcción y su calidad.*
- b) La tipología de la construcción.*
- c) Las condiciones urbanísticas y arquitectónicas.*
- d) La normatividad definida en el Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial.*
- e) La edad o vetustez.”*

Así las cosas, es posible deducir que, para la determinación del avalúo catastral no se requiere como factor indispensable la descripción física detallada de todas

las dependencias de la edificación. Sin embargo, del informe técnico de valúo catastral es perfectamente verificable que el elemento “DESCRIPCIÓN DEL PREDIO” contiene: I) el tipo del predio; II) la descripción física del terreno; III) la descripción física de la construcción; y dentro de esta última se encuentra la descripción arquitectónica y física del mismo, aspectos que señalan la vetustez y el contenido de la edificación, así como las características constructivas de la misma.

En virtud de lo anterior, el Despacho considera que no existió falsa motivación del acto administrativo acusado, por cuanto la exposición física de las dependencias de la edificación en su totalidad no comporta un elemento indispensable para la determinación del avalúo catastral, pues los cinco factores descritos en la norma fueron analizados en el informe que dio como conclusión el valor del avalúo catastral para las vigencias 2009 a 2011. Adicionalmente, se valoró dentro de tal estudio, en general el mal estado de conservación de la edificación, apreciándose una falla estructural en la misma.

Finalmente, la diferencia en los años de vetustez es un aspecto que fue explicado por la entidad demandada en el sentido de que correspondía a 57 años, tomando esa fecha como el año inicial en el cual se aplicó la corrección del avalúo catastral. conviene recordar que el catastro está definido como 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 económica⁶, donde aspecto *físico*, se refiere a la identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías, la descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones, como se efectuó en el acto administrativo acusado.

Así las cosas, este argumento del segundo cargo no está llamado a prosperar.

3.3. TERCER CARGO – FALSA MOTIVACIÓN

- ¿Incurrió la entidad demandada en falsa motivación en la expedición de los actos acusados, al supuestamente haberse efectuado para las vigencias 2009, 2010 y 2011 un proceso de actualización catastral con

⁶ Ley 14 de 1983, art. 3º; Decreto 3496 de 1983, arts. 1º y 2º; y Resolución 2555 de 1998, art. 1º.

base en el estudio de casas en similares condiciones, una depreciación total y al mismo tiempo se estimó un valor de salvamento?

La actora indicó, que tanto en el proceso de actualización catastral como en el presente estudio la entidad demandada analizó ofertas de casas con características similares y que el valor de los materiales se entiende lo que queda después de la demolición aumentan de valor año tras año.

Sostuvo, que para las vigencias 2009, 2010 y 2011 los predios ubicados en las siguientes direcciones: carrera 17 No. 57-29, calle 58 B No. 17-30, Diagonal 54 No. 23-25, transversal 26 No. 53 C-16, Transversal 27 No. 57-49 de Bogotá calle 58 No. 17-21, carrera 18 No. 55-43 y calle 58 A No. 19 – 57 relacionados en el informe técnico, no presentan características similares al inmueble en cuestión, por el contrario, se encuentran en buen estado de conservación, ofrecidos para viviendas u oficinas y por tanto no hay comparación, únicamente que se hacen parte de la misma localidad.

De otro lado, manifestó que no es aceptable que en el estudio técnico se hable de depreciación total como el grado máximo de pérdida de valor de la construcción y al mismo tiempo se señale que se estimó un valor de salvamento, como el valor rescatable de los materiales no comprometidos, al que se le hacen incrementos consecutivos por año, según porque son reutilizables, por tanto, objeto de valorización

Finalmente, dedujo que por tratarse de una vivienda de más de 60 años todos sus materiales cumplieron la resistencia mecánica, química, física, y vida útil, por lo que no puede esperarse su reutilización y menos que puedan valorizarse año a año.

Respecto al valor de la construcción, la entidad demandada adujo que para su determinación se utilizó el método de Costo de Reposición, previsto en el artículo 3 de la Resolución 620 del IGAC y no el método de depreciación total mencionado de manera equivocada en la primera instancia. El primer método, busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de la estimación del costo total de la construcción a precios de hoy de un bien semejante al que es objeto de avalúo y restarle la depreciación acumulada por vetustez, estado de

conservación y mantenimiento. Además, al valor de la construcción que se obtenga se le debe adicionar el valor correspondiente al terreno.

Adicionó que, de acuerdo con las características y especificaciones constructivas de la edificación, se determinaron los costos de reposición, obtenidos mediante presupuestos de obra o la consulta de publicaciones especializadas – Construdata –, observando que dichos costos de año a año varían, con fundamento en el costo de los materiales de la construcción. Por lo tanto, es concordante que los valores asignados a la construcción hayan incrementado de una vigencia a otra.

Aunado a lo anterior, resaltó que de acuerdo con el concepto emitido por el DPAE (Concepto de Amenaza de Ruina No. CAR – 275), la casa presenta daños estructurales severos en su costado norte en una franja que abarca aproximadamente 3.5 metros de ancho por 14 metros de largo, pero en los otros sectores la situación es diferente, no se aprecian afectaciones que indiquen mal comportamiento estructural o sobre esfuerzo de los elementos, por lo tanto tiene un daño mucho menor al del costado norte. Por lo anterior, indicó que la totalidad de la construcción no está en lamentables condiciones y a pesar de ello la entidad aplicó el método de costo de reposición en el cálculo de la depreciación mediante la tabla de Fitto y Corvini empleando como estado de conservación único la Clase 4.5, estado intermedio entre “El inmueble necesita reparaciones importantes especialmente en su estructura” y “El inmueble amenaza ruina por tanto su depreciación es del 100%”. Se evidencia que el valor de la construcción asignado fue por debajo de la realidad del inmueble, teniendo en cuenta que toda la casa no está en malas condiciones estructurales y de habitabilidad, por lo que su demolición no es total, sino parcial del costado norte y así debió establecerse técnicamente un valor ponderado de las dos áreas, lo cual es mucho mayor al finalmente establecido. En consecuencia, de haberse efectuado como lo explicó a folio 198, se hubiera llegado a un valor ponderado de la construcción de \$178.494 metro cuadrado, cifra superior a los \$72.913,40 metro cuadrado asignado en la modificación del avalúo según la resolución acusada.

Para resolver el presente interrogante, el Juzgado pone de presente el Informe Técnico de Avalúo Catastral, del que se puede deducir para cada vigencia, entre otras las siguientes conclusiones:

Vigencia 2009

- Que el incremento del avalúo del año 2009, se soportó en el Decreto 491 de 2008, donde bienes de uso residencial en estrato 4, se les adicionó el 9.90%.
- Que el predio tiene una construcción de 1952, pero el colapso de la misma no es a causa de su vetustez, sino por el asentamiento del terreno, lo cual se pudo verificar de la visita realizada el 1 de abril de 2011.
- Que la determinación de las Zonas Homogéneas Físicas Geoeconómicas (ZHFG), es un proceso masivo que busca determinar el valor del metro cuadrado de terreno, teniendo en cuenta las características físicas del mismo, los servicios, públicos, las vías que lo rodean y la norma urbanística que los rige. Por lo que el terreno se encuentra en igualdad de condiciones que sus vecinos.
- Se calculó por el método de depreciación total de una construcción en porcentaje de su valor a nuevo, debido a su edad y estado de conservación, el valor según las condiciones constructivas del inmueble para el año 2011 es de \$130.000.000, el cual al pasarlo a valores catastrales y deflactarlo por IVIUR hasta el año 2009, el valor proyectado se acerca al valor metro cuadrado de construcción asignado para el año 2009, confirmándolo.
- Que de acuerdo a las ofertas en terreno de predios cercanos en el mismo sector y con características similares, se estableció que el valor catastral metro cuadrado de terreno es acorde con los valores del mercado inmobiliario y no supera el valor comercial del sector. Sin embargo, por las fallas estructurales de la edificación se hizo necesario estudiar el valor metro cuadrado de construcción, estimándose un valor de salvamento, el cual aumenta año a año, porque los valores a reutilizar no se mantienen estáticos y se hace necesario ajustarlo al valor real.

Vigencia 2010. En este caso, el aspecto estudiado difiere a la vigencia anterior en las siguientes conclusiones:

- Que se calculó por el método de depreciación total de una construcción en porcentaje de su valor a nuevo, debido a su edad y estado de conservación, el valor según las condiciones constructivas del inmueble

para el año 2011 es de \$130.000.000, el cual al pasarlo a valores catastrales y deflactarlo por VIUR hasta el año 2009, el valor proyectado se acerca al valor metro cuadrado de construcción asignado para el año 2009, por lo que se confirma dicho valor para esa vigencia y se incrementa por VIUR hasta el 2010.

- Que se modifica el valor catastral para la vigencia 2010, en valor de \$193.611.000.

Vigencia 2011: el aspecto estudiado difiere a la vigencia anterior en las siguientes conclusiones:

- Que se calculó por el método de depreciación total de una construcción en porcentaje de su valor a nuevo, debido a su edad y estado de conservación, el valor según las condiciones constructivas del inmueble para el año 2011 es de \$130.000.000, el cual al pasarlo a valores catastrales y deflactarlo por VIUR hasta el año 2009, el valor proyectado se acerca al valor metro cuadrado de construcción asignado para el año 2009, por lo que se confirma dicho valor para esa vigencia y se incrementa por VIUR hasta el 2011.
- Que se modifica el valor catastral para la vigencia 2010, en valor de \$228.308.000.

Así las cosas, considera el despacho que los actos administrativos acusados no se expidieron con falsa motivación, en la medida en el elemento “INVESTIGACIÓN ECONÓMICA DE MERCADO INMOBILIARIO” evaluado para determinar el valor comercial del metro cuadrado de terreno y así establecer el avalúo catastral fueron descritos y explicados en el informe al que se ha hecho alusión, por las siguientes razones:

Como se extrajo de las resoluciones demandadas, de los informes técnicos tenidos en cuenta y de la contestación de la demanda, para la determinación del valor comercial de metro cuadrado de construcción se utilizó el método de costo de reposición previsto en el artículo 3 de la Resolución No. 620 de 2008 *“Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997”*, expedida por el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que reza:

“Artículo 3º.- Método de costo de reposición. Es el que busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de estimar el costo total de la construcción a precios de hoy, un bien semejante al del objeto de avalúo, y restarle la depreciación acumulada. Al valor así obtenido se le debe adicionar el valor correspondiente al terreno. Para ello se utilizará la siguiente fórmula:

$$V_c = \{C_t - D\} + V_t$$

En donde:

V_c = Valor comercial

C_t = Costo total de la construcción

D = Depreciación

V_t = Valor del terreno

Parágrafo.- Depreciación. Es la porción de la vida útil que en términos económicos se debe descontar al inmueble por el tiempo de uso, toda vez que se debe avaluar la vida remanente del bien.

Existen varios sistemas para estimar la depreciación, siendo el más conocido el Lineal, el cual se aplicará en el caso de las maquinarias adheridas al inmueble. Para la depreciación de las construcciones se deben emplear modelos continuos y no los discontinuos o en escalera. Deberá adoptarse un sistema que tenga en cuenta la edad y el estado de conservación, tal como lo establece Fitto y Corvini, para lo cual presentan las ecuaciones resultantes del ajuste para los estados 1, 2, 3 y 4. (Ver capítulo VII De las Fórmulas Estadísticas).

En efecto, dicho método empleado permitió estimar el costo total de la construcción a precios actuales de un bien semejante al objeto de avalúo, restándole la depreciación acumulada en atención a la tabla Fitto y Corvino establecido en la citada norma, lo cual dio como resultado un valor de metro cuadrado comercial de \$130.000 para la vigencia 2011, tomando el metro cuadrado de construcción a nuevo en la suma de \$951.953, por lo que la primera suma corresponde al 13.66% para la vigencia 2011. Luego entonces, los valores asignados para las vigencias 2009, 2010 y 2011 correspondiente a las sumas de \$72.913.4, \$75.829.94 y \$82.229.89, respectivamente son inferiores a lo que en realidad debió asignarse.

En consecuencia, fue posible verificar que no se utilizó el método de depreciación total, a pesar de haberse mencionado en el acto inicial, lo cierto es que se analizaron ofertas de casas con características similares, concluyendo que los valores catastrales están por debajo del valor comercial precisamente, y teniendo en cuenta que se demostró, según el informe del DPAE (Concepto de Amenaza de Ruina No. CAR – 275) y lo manifestado en la demanda, la totalidad de la edificación no presentada estado de ruina, por lo que se tuvo en cuenta el estado de conservación de esta, y a una parte de ella se le estimó un valor de salvamento que incrementa año a año. Por lo tanto, no corresponde con la realidad que se hubiera aplicado al mismo tiempo una depreciación total más un valor de salvamento, ya que lo que se tuvo en cuenta fue un valor de salvamento a una parte de la edificación que no estaba en malas condiciones de conservación y una depreciación, de conformidad con el estado en que se encuentra la edificación.

Corolario de lo expuesto, este cargo tampoco prospera.

3.4. CUARTO CARGO – FALTA DE MOTIVACIÓN

- ¿Expidió la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital las resoluciones demandadas, con falta de motivación al presuntamente haberse justificado el estudio del metro cuadrado de construcción en operaciones indescifrables, sin haberse tenido en cuenta que los materiales de esta son de hace 60 años?

La parte actora señaló, que la entidad demandada pretende justificar el valor del incremento del metro cuadrado de construcción con base en operaciones o formulas indescifrables, cuando la realidad es que los materiales de la totalidad de la construcción son de hace 60 años, no son reutilizables y por tanto no tiene el valor que se les asignó.

Explicó, que en las dos Resoluciones tanto en la No. 66382 como en la 1055 se hace referencia a una serie de conceptos, métodos y modelos involucrados entre sí, y menciona dos valores para la vigencia del año 2011, estos son, \$130.000.000 y \$130.000, lo cual no permite entender de donde surgen los

\$72.913.40 asignados al metro cuadrado de construcción, para la vigencia 2009 frente al valor de \$66.354.22 fijados para la vigencia del año 2008.

Para responder al motivo de censura, la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, señaló que en cuanto a la investigación económica para determinar el valor más probable de terreno, se utilizó el método de Comparación o de mercado, que es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio o las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes o comparables al objeto de avalúo, inicialmente que estén dentro de la misma zona de influencia y alternativamente en sectores de alguna manera comparables. Dichas ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial, según el análisis y comparación de factores como: ubicación, área de terreno y construcciones, tipo y estado de conservación de las edificaciones, destinación económica y normatividad de uso del suelo entre otras

Explicó, que la aplicación de este método que tomó como referentes de oferta casas en mejores condiciones constructivas y de conservación, indica que se trata de determinar el comportamiento del valor del metro cuadrado de terreno en el sector de ubicación del inmueble, a cada oferta se le asignó un valor de construcción, de acuerdo a sus características, de lo que se obtuvo por residuo el respectivo valor de terreno, precisando que las ofertas relacionadas pertenecen al mismo sector normativo 9 de la UPZ 100 Galerías, por lo cual tienen la misma reglamentación de usos y edificabilidad del predio objeto de reclamación.

Señaló, que después de analizados los valores unitarios asignados al inmueble objeto de reclamación, así como los valores globales determinados para la vigencia 2009 2010 y 2011 se ajustan a los valores de mercado inmobiliario del sector, a pesar de que parte de su construcción se encuentre en mal estado. Preciso, que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 14 de 1983, el avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en el comprendidas. Concluyó, que a pesar de que el predio está parcialmente en malas condiciones, lo que influyó el valor del inmueble, fue el valor del terreno,

según se evidenció de la investigación económica inmobiliaria, se encuentra acorde a los valores catastrales asignados por la entidad.

En primera instancia, el juzgado pudo establecer que el método utilizado por la entidad demandada para establecer el valor comercial del bien, dentro de las resoluciones objeto de acusación, correspondió al de comparación o mercado, contemplado en el artículo primero de la Resolución 620 de 2008, como aquella técnica valuatoria a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.

Se encontró en promedio que el valor del metro cuadrado de terreno puede oscilar entre los \$780.000 y \$810.000, ratificando que los valores asignados para las vigencias analizadas son acordes con lo encontrado en el mercado. En consecuencia, las fórmulas utilizadas son claras y precisas para establecer como se llegó a tales valores. Dicho en otras palabras, los valores asignados a los predios escogidos para hacer la comparación, de ninguna manera determinan que por ello las condiciones o características sean similares a las del predio en cuestión y por tanto los valores de terreno igual, si no que permiten establecer el comportamiento del mercado inmobiliario en el sector.

Ahora bien, el estudio económico que se realizó a través de este método requirió el análisis y comparación de factores como: ubicación, área de terreno y construcciones, tipo y estado de conservación de las edificaciones, destinación económica y normatividad de uso del suelo entre otras, por lo que las ofertas de casas a pesar de contar con mejores condiciones de conservación, es decir, que no son similares en sus condiciones, lo que permitió fue determinar el comportamiento del valor del metro cuadrado de terreno en el sector donde se encuentra ubicado el inmueble, que no es otra cosa, que hacer una comparación con predios a los cuales se les asignaron valores según sus condiciones y características particulares, pero teniendo en cuenta que hacen parte del mismo sector y por tanto los cobija la misma reglamentación de usos y edificabilidad del predio objeto de revisión.

En consecuencia, el Juzgado considera que el aspecto referente a la investigación económica del mercado inmobiliario efectuada en el informe técnico catastral fundamento de las resoluciones acusadas, llevado a cabo para determinar el valor de del avalúo de la construcción, aplicó en debida forma los modelos según el uso y de conformidad con las características del predio, área construida, calificación de la construcción, por lo que dichos actos no adolecen de falta de motivación, como lo afirma la parte actora.

Finalmente, nótese que se tuvo en cuenta las malas condiciones en las que se encuentra el predio de forma parcial y no total, lo cual determinó que en el valor del inmueble lo que realmente influyó, fue el valor del terreno y ello se evidenció del anterior análisis económico. En tales condiciones, este cargo no está llamado a prosperar.

3.5. QUINTO CARGO: FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- ¿incurrió la entidad demandada en violación del debido proceso por desconocimiento del principio de las dos instancias, por cuanto el mismo funcionario que expidió el acto por medio del cual se resolvió el recurso de apelación fue le mismo que profirió las resoluciones que fijaron el metro cuadrado de construcción para las vigencias 2010 y 2011, con lo que supuestamente se desconoció tal principio?

La demandante adujo, que el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital resolvió el recurso de apelación en contra de la Resolución 66382 del 30 de junio de 2011, fue el mismo funcionario que expidió las Resoluciones Nos. 481 y 482, ambas del 31 de mayo de 2011, por medio de las cuales se fijó el valor del metro cuadrado de construcción del predio en mención para las vigencias de los años 2010 y 2011, con lo que se confirmaría el acto recurrido, pues ya había sido un tema estudiado y definido por el mismo funcionario, con anterioridad.

Al respecto, el apoderado de la entidad demandada señaló que no ha transgredido la norma jurídica objeto de acusación, ya que fue el mismo demandante quien solicitó la revisión de los avalúos, ejerció su derecho a la defensa y tuvo la oportunidad de controvertir los aspectos, jurídicos, físicos y

económicos que se presentaron durante el proceso de actualización de formación catastral, así como también presentó los recursos de la vía gubernativa.

Por lo tanto, los actos acusados se fundamentaron de hecho y de derecho, con base en las pruebas practicadas e informes técnicos elaborados por las autoridades catastrales. Además, se realizaron los estudios y visitas correspondientes, respetándose en todo momento el debido proceso administrativo (Ley 14 de 1983 y su Decreto Reglamentario 3496 de 1983, Resolución 2555 de 1988 hoy Resolución 070 de 2011).

Sobre este particular aspecto, se observa lo siguiente:

La decisión que resulte de la solicitud de revisión del avalúo catastral por parte de los propietarios o poseedores de los predios, admite su impugnación mediante una regulación especial que consagra un trámite que permite el ejercicio de los recursos de reposición, ante el mismo funcionario que pronunció la providencia, y el de apelación, ante el inmediato superior, con el objeto de que se aclare, modifique o revoque⁷. Al respecto la H. Corte Suprema de Justicia se pronunció, en los siguientes términos:

*“el mecanismo de revisión del avalúo de los resultados de las etapas de formación y actualización de la formación catastral, de origen legal (Ley 14 de 1983, art. 9), 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 (C.P., art. 29) y con protección de los derechos e intereses de los administrados, en el entendido de que se desarrolla bajo los mandatos de los principios de publicidad, doble instancia, contradicción de la prueba, revisión de la decisión, impugnación de la providencia que desata la solicitud de revisión, en la forma y términos previamente establecidos”.*⁸

⁷ La forma y términos para formular los recursos, plazos para decidir, entre otros, se encuentran regulados en el D.R. 3496 de 1983, arts. 32-40 y en la Resolución No. 2555 de 1988, el Título V, Capítulo I.

⁸ Sentencia T-377 de 1997. En esta providencia, la Corte cita *in extenso* la Sentencia de 7 de febrero de 1991 de la Sección Primera del Consejo de Estado, antes mencionada en la nota de pie de página núm. 25.

De lo anteriormente expuesto, es claro para el juzgador que el ejercicio de la función catastral se somete a un procedimiento administrativo especial, en el que las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa se surten *ex post* a la resolución por la cual se determina el avalúo catastral del inmueble resultante de las etapas de formación y actualización catastral, y su objeto consiste únicamente en la revisión de éste, correspondiendo al interesado demostrar que el avalúo asignado no se ajustó a las características y condiciones del predio formado o actualizado.

En consecuencia, el Despacho considera que la Unidad Administrativa Especial Catastro distrital no violó el debido proceso administrativo del demandante, en la medida en que no desconoció el principio de la doble instancia, por cuanto las Resoluciones 481 y 482, ambas del 31 de mayo de 2011 y la Resolución No. 1055 de 3 de octubre de 2011, fueron expedida por el funcionario a cargo del cual se encontraba asignada legamente dicha función, de conformidad con el procedimiento catastral especial, por la siguiente razón:

Las Resoluciones 481 y 482, ambas del 31 de mayo de 2011, por las cuales se fijó el valor del metro cuadrado de construcción para las vigencias 2010 y 2011, fueron expedidas por el director de la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital, como resultado de las etapas de formación y actualización del avalúo catastral, dentro de las competencias legalmente asignadas. Actos administrativos previos que no ponen fin a la actuación, si no a las etapas dentro del referido proceso.

La Resolución No. 1055 de 3 de octubre de 2011, resolvió el recurso de apelación, pero en contra del acto administrativo por medio del cual se corrigieron y se confirmaron los avalúos catastrales de dicho predio, esto es, la Resolución No. 66382 del 30 de junio de 2011, proferida como consecuencia de la culminación del proceso y de la etapa de conservación, momento a partir del cual se activa el procedimiento especial catastral.

Entonces, la segunda instancia fue resuelta por el director de la Unidad Administrativa especial Catastro Distrital, pero en revisión de otra decisión que no fue la de los actos administrativos que fijaron el valor del metro cuadrado para

las vigencias 2010 y 2011. De manera que, no se desconoce el principio de la doble instancia, ya que las competencias legalmente asignadas así los facultan.

En tales condiciones, por no contar con real fundamento fáctico y jurídico, este cargo de nulidad tampoco prospera.

Así entonces, se tiene que la sociedad demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparaba los actos administrativos demandados, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

4. COSTAS

Sobre las costas, el artículo 171 del Decreto 01 de 1984 (norma vigente para la época en la que se presentó la demanda) disponía lo siguiente:

“ARTÍCULO 171. Condena en costas. En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.”

Las normas previstas en el Decreto 01 de 1984 y en el Código de Procedimiento Civil, establecían la condena en costas con un criterio subjetivo, por lo que es necesario analizar la conducta asumida por las partes, en especial la vencida, para efectos de determinar la procedencia o no de la misma.

Así, en el presente caso, en la medida en que no se observa que la parte vencida esté inmersa en alguna de las conductas descritas en los artículos 73 y 74 del Código de Procedimiento Civil (norma vigente para la época en la que en la que se presentó la demanda) el Despacho no efectuará condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a los argumentos esbozados en las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO.- Sin condena en costas.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, **DÉJESE** constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



JULIÁN ENRIQUE PINILLA MALAGÓN
JUEZ

Firmado Por:

JULIAN ENRIQUE PINILLA MALAGON
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

877efd8ffdf5560f46f0adb601e68832ed30374d8a439df3758a113b8e797d04

Documento generado en 30/06/2020 12:34:57 PM