



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente, MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., dos (2) de Junio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000232400020050150201

Actor: INVERSIONES COPRIM LTDA.

Demandado: AUTORIDADES DISTRITALES

**Referencia: AVALUO CATASTRAL-ACREDITACION DE LAS CESIONES
Y AFECTACIONES AL DERECHO DE DOMINIO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección C, en descongestión, de abril 16 de 2012, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda instaurada contra las resoluciones 11718 del 22 de febrero de 2005, 30319 del 26 de abril de 2005 y 0496 del 3 de agosto de 2005 expedidas por el Departamento Administrativo de



Catastro Distrital hoy Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

La sociedad demandante por conducto de apoderado judicial, interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho tipificada en el artículo 85 CCA¹, con el fin de que se declaren las siguientes:

1.1. Pretensiones

-Declarar la nulidad de la Resolución N° 11718 del 22 de febrero de 2005 *“Por la cual se corrige unos avalúos catastrales”*, expedida por el Jefe de División de Conservación del Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

-Declarar la nulidad de la Resolución N° 30319 del 26 de abril de 2005 *“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”*, proferida por el Jefe de Conservación de la misma entidad.

¹ Figura a folios 2-20 del cuaderno principal



-Declarar la nulidad de la Resolución N°0496 del 3 de agosto de 2005 *“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*, proferida por el Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

-Que como consecuencia de la declaración anterior, se restablezca en su derecho a la demandante corrigiendo el avalúo y la información catastral del predio ubicado en la calle 52 N° 89-90 identificado con la cédula catastral N° 005626910300 matriz 52 AC85 1 y la matrícula inmobiliaria N° 50C-1446896 de propiedad de la sociedad Inversiones Coprim Ltda.

Estimó la cuantía de las pretensiones de la demanda en la suma de \$867.385.680,00 que corresponde a la diferencia entre el valor comercial del predio determinado en el avalúo realizado por la firma Soto Sinisterra y Asociados Ltda. miembro de la Lonja de Propiedad Raíz S.A. y, el valor propuesto por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

1.2. Hechos

La apoderada judicial de la parte demandante relató que el predio ubicado en la calle 52 N° 89 90 identificado con la cédula catastral N° 005626910300 Matriz 52 AC85 1 y la matrícula inmobiliaria N° 50C-1446896 fue adquirido por Inversiones Coprim Ltda. a título de adjudicación como accionista única



de la sociedad Negocios e Inversiones Estrella Ltda., mediante escritura pública N° 3758 del 22 de diciembre de 1999, otorgada en la Notaría 36 del Círculo de Bogotá.

Mediante escritura pública N° 5293 del 28 de noviembre de 1996, el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria N° 050-1296097, fue segregado físicamente en tres partes, una de las cuales corresponde al predio cuyo avalúo se solicitó revisar en su momento al Departamento Administrativo de Catastro Distrital y que es hoy objeto de controversia. Este lote fue identificado con la matrícula inmobiliaria 1446896 y cédula catastral compartida N° EG 52ª T85 2 3.

Indicó que a su vez, este mismo inmueble fue segregado mediante escritura pública N° 4959 del 16 de septiembre de 1997, otorgada en la Notaría 18 de Bogotá, mediante la cual se enajenó a favor del Instituto de Desarrollo Urbano, una porción de terreno equivalente a 3.912.42 mt², reduciéndose su cabida total a 20.761.40 mt², lote que está afectado y soporta las cesiones y afectaciones que se detallan en el avalúo comercial realizado por Soto Sinisterra & Asociados Ltda., entre estas:

Una cesión tipo A gratuita para zona verde de la urbanización de 5.180,32 mt².; una zona de cesión gratuita de protección ambiental en su frente por la Avenida Ciudad de Cali; una afectación vial por la futura continuación de la



Avenida José Celestino Mutis, vía arteria V-2 que se encuentra construida y en funcionamiento hasta el costado oriental de la Avenida Ciudad de Cali; una zona de cesión gratuita de protección ambiental por la futura construcción de la Avenida José Celestino Mutis; una cesión para la construcción de una vía local V-5, que permita el acceso al lote interior dos (2) y, un aislamiento lateral sobre su lindero norte con el lote vecino de NCH Colombia.

Indicó que debido a las anteriores afectaciones, se redujo el área útil del terreno a 4.204,48 mt², según consta en la Resolución CU2-99-100 de 1999 expedida por la Curaduría Urbana número 2 de Bogotá, tal y como se corroboró en el informe de visita del 5 de septiembre de 2004.

La apoderada de la demandante señaló que en el predio se han desarrollado de forma ininterrumpida desde hace aproximadamente 15 años, actividades de recreación y deporte o sea las del uso dotacional establecido por las normas distritales, predio que cuenta con la infraestructura adecuada para desarrollar dichas actividades.

En el mes de octubre de 2003, por solicitud de la empresa de Textiles Miratex S.A., se realizó un avalúo comercial completo del predio, por parte de la avaluadora Soto Sinisterra y Asociados Ltda., firma inscrita en el Consejo Regional de Avaluadores y miembros de la Lonja de Propiedad Raíz. Este



avalúo, señaló el valor comercial del predio atendiendo a la realidad física, jurídica y económica, el cual distaba en gran medida del valor incluido en los registros catastrales originales, así como del valor dispuesto posteriormente por el Departamento de Catastro Distrital en los actos acusados, además que los datos consignados en los registros catastrales, no correspondían al uso económico efectivo del predio y no fueron debidamente corregidos por el ente demandado.

En virtud de lo anterior, con fundamento en los artículos 9 de la Ley 14 de 1983 y 129 de la Resolución IGAC 2555 de 1988, la sociedad actora solicitó la revisión del avalúo catastral, con el fin de adecuarlo a la realidad fáctica, económica y jurídica del predio para el año 2004.

Mediante la Resolución 11718 del 22 de febrero, se ordenó inscribir como nuevos avalúos catastrales del predio para los años 2004 y 2005, la suma de \$3.114.210.000, disminuyendo así el avalúo inicial en \$2.034.617.000, avalúo que dista aún del avalúo comercial determinado por la firma avaluadora en \$1.183.404.360. Esta decisión fue objeto de reposición siendo confirmada la resolución 11718 a través de la Resolución 30319 del 22 de abril de 2005. A su vez, mediante Resolución 0496 del 18 de agosto de 2005, al resolver el recurso de apelación interpuesto, fueron confirmadas las resoluciones recurridas en su integridad.



1.3. Normas violadas y concepto de la violación

A juicio de la parte demandante los actos administrativos acusados violaron los artículos: 3º y 9º de la Ley 14 de 1983; 1º, 3º, 7º y 19 del Decreto 3496 de 1983; 1º, 2º, 6º, 30 de la Resolución 2555 de 1998 del IGAC en concordancia con el artículo 117 de la Ley 388 de 1997 y 129 de la Resolución 2555 que vulnera también indirectamente el artículo 93 del Acuerdo Distrital 6 de 1999 y el artículo 1º del Decreto 161 de 1999.

El primer cargo de la demanda consiste en la violación del artículo 3 de la Ley 14 de 1983, de los artículos 1, 3 y 19 del Decreto 3496 de 1983 y de los artículos 1 y 2 de la Resolución 2555 del IGAC. Adujo la parte demandante que de acuerdo con el contenido de estas disposiciones, se desprende que la información consignada en los archivos de las autoridades catastrales, debe consultar datos estadísticos y técnicos que correspondan a la realidad física, económica y jurídica de los predios a los cuales se refieren. Por tanto, la legislación contentiva de las disposiciones catastrales, consagra como causal para obtener la revisión del avalúo catastral, el que el avalúo no coincida con las condiciones reales del predio en cuestión, tal y como así como lo establecen los artículos 30 del Decreto 3496 de 1986 y 129 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC.

Este primer cargo de nulidad lo desarrolló a través de los siguientes tópicos: i) **las partes del predio que fueron objeto de cesión al Distrito, no pueden**



tenerse en cuenta para determinar su cabida y mucho menos su valor catastral, por cuanto en el caso sub judice, tanto la información que se encuentra en los registros catastrales relativa al área útil del terreno así como la decisión contenida en los actos acusados, desconocieron el hecho de que las cesiones y afectaciones que recaen sobre el predio, limitan real y efectivamente el área disponible del inmueble. Por tanto, dice, que al ignorar la disminución efectiva de la cabida del predio en mención, desconoció la realidad fáctica, económica y jurídica del inmueble, que debe reflejarse en el avalúo catastral.

Es así como las resoluciones acusadas, consignaron que el “área bruta del predio es de 20.761,4 Mt² de los cuales 4.204.48 son desarrollables o útiles, 7.718,401 Mt² correspondientes a la cesión de la Av. Ciudad de Cali que se toman como útiles ya que es un área de terreno que el Distrito debe comprar para desarrollar el plan vial de la ciudad (POT). El resto del área son de cesión tipo A y de protección de acuerdo al desarrollo urbanístico Chigüiros”.

Para la apoderada de la actora la anterior motivación de la Resolución 11718 de 2005 objeto de nulidad, desconoció el artículo 117 de la Ley 388 de 1997 según el cual, las cesiones gratuitas y obligatorias que recaen sobre los predios afectados, se entienden incorporadas como espacio público a partir del otorgamiento de la escritura pública de cesión. Además el artículo 1º del Decreto Distrital N° 161 de 1999, respecto de la incorporación de áreas públicas estableció que en la escritura pública de constitución de la urbanización se incluirá una cláusula en la cual se expresará que este acto implica cesión gratuita de las áreas públicas objeto de cesión obligatoria al Distrito Capital.



De acuerdo con la normativa invocada como vulnerada, las zonas de cesión obligatoria gratuita como zonas verdes, vías peatonales, vías vehiculares, zonas de control ambiental, servicios comunales entre otras, están afectas por su especial destinación, como bienes de uso público desde que se registre la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, incluyendo una cláusula que exprese que este acto por sí mismo, implica la cesión obligatoria gratuita al Distrito Capital de las áreas públicas.

Indicó la vocera de la demandante, que en el caso de Inversiones Coprim Ltda., no se cuenta con la disposición sobre las áreas de cesión obligatoria del predio afectado, correspondientes a la Avenida Ciudad de Cali como equivocadamente lo sostiene la Resolución 11718 de 2005, ya que dichas áreas fueron enajenadas al Distrito Capital en 1998, por lo que ya no hacían parte de éste en el año 2004, que es el de la vigencia del avalúo demandado.

El segundo enfoque dado por la actora consistió en que **las áreas destinadas al desarrollo de obras públicas, no pueden compararse con las áreas libres de dichas afectaciones a fin de determinar su valor catastral**, por cuanto no es admisible valorar de la misma manera, las áreas plenamente útiles del terreno del mencionado predio y las áreas que se encuentran afectas al desarrollo de las vías arterias que son parte del desarrollo vial de la ciudad, como la Avenida José Celestino Mutis. Estas últimas por encontrarse destinadas a su adquisición por el Distrito, no pueden evaluarse en los mismos términos que las áreas completamente aprovechables por la propietaria.



Afirmó también que este tipo de afectaciones, sustraen los bienes del comercio y limitan el derecho de dominio de su propietario al punto casi de anularlo, siendo su valor comercial igual a cero, sin que dicho valor pueda compararse con el de otros bienes de similares condiciones físicas, pero que sí se encuentran activos dentro del mercado inmobiliario.

Como tercer enfoque dentro del primer cargo de la demanda, **la parte actora lo hace consistir en que la totalidad del predio de propiedad de Inversiones Coprim Ltda., no corresponde a un terreno urbanizable no urbanizado**, al considerar que las áreas de cesión no pueden considerarse plenamente útiles, por el hecho de que el Distrito Capital deba adquirir dichas zonas para adelantar sus programas viales, ya que las mismas dejaron de ser libremente aprovechables por su propietaria, desde el mismo momento en que se destinaron para el uso público.

A juicio de la sociedad actora, el informe técnico en que se fundamentaron los actos acusados, desconoció la existencia de otras zonas de cesión sobre las cuales no se pronunció, con lo cual se mantiene inmodificada el área de terreno, soslayando la realidad física y jurídica del inmueble, pues ya no cuenta con las zonas segregadas especificadas en el acápite de los hechos. De allí que los actos enjuiciados, no se ajustaron a las normas aplicables para determinar el avalúo catastral, ya que asumieron como útiles zonas de cesión que ya se encuentran afectas al uso público, razón por la que no son disponibles por parte de Inversiones Coprim Ltda., circunstancia que amerita la corrección del avalúo.



El segundo cargo de la demanda consistió en la violación del artículo 7º del Decreto 3946 de 1983 y 6º de la Resolución 2555 de 1998 del IGAC, por cuanto el avalúo catastral determinado en los actos acusados, no consultó el valor económico actual del inmueble y desconoció los elementos de configuración de dicho avalúo. Luego de transcribir el contenido de los artículos invocados como vulnerados, según los cuales el avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario, la vocera de la actora señaló que según estas normas para establecer el avalúo no influye el valor potencial o futuro del inmueble, tal y como lo señala el artículo 64 de la Resolución 2555 de 1988.

Indicó que en oposición a lo anterior, el informe técnico adjunto a la resolución acusada, pretendió justificar la utilización de un valor por metro cuadrado muy superior al que consta tanto en los registros catastrales como en el avalúo aportado con la petición original, así lo confirma esta expresión: “...*ya que los predios presentan muy buen ubicación dentro de la ciudad, con amplias vías de acceso, norma de industria y **proyecto urbanístico aprobado***”.

Adujo la apoderada de la demandante, que la valorización realizada en la resolución atacada, asumió como actual el valor del predio con un proyecto urbanístico ya desarrollado, lo cual implica variar sin fundamento fáctico o económico, el valor del metro cuadrado, desconociendo la realidad económica que debe reflejarse en los registros catastrales, como quiera que lo incrementó sustancialmente.



El tercer cargo de la demanda es el relativo a la violación del artículo 9º de la Ley 14 de 1983 y del artículo 129 de la Resolución 2555 de 1998 del IGAC, normas relativas a los presupuestos para la procedencia de la revisión de los avalúos, las cuales consideró la sociedad actora resultaron violentadas en la medida que se desconoce el derecho consagrado en ellas.

Indicó que a pesar de que la sociedad demostró que el valor comercial del inmueble resultaba muy inferior a los avalúos catastrales, no sólo a través del avalúo preparado por la sociedad Soto Sinisterra & Asociados Ltda., sino también con la aportación de los instrumentos en los cuales consta la existencia de las afectaciones y cesiones que necesariamente modifican el valor del mencionado predio; la administración se limitó a reducir parcialmente el avalúo sin ajustarlo a la realidad descartando sin mayor motivación, las pruebas que fueron oportunamente aportadas.

Afirmó que la violación en que incurrió el acto acusado ocurrió por la decisión de disminuir sólo parcialmente el avalúo, no obstante darse el presupuesto consagrado en los artículos 9 de la Ley 14 de 1983 y 129 de la Resolución 2555 de 1988, esto es, a pesar que el avalúo catastral no se ajusta a las condiciones y características del predio debidamente probadas. Esta violación se deriva del desconocimiento de lo dispuesto por el artículo 187 del CPC, relativo a la apreciación de las pruebas.

Afirmó que la autoridad de catastro, no tuvo en cuenta las condiciones reales del predio determinadas por una serie de afectaciones que disminuían la



cabida del terreno y de su área útil. Aunado a lo anterior, los actos acusados sin mayor fundamento, señalaron que descartaban el avalúo comercial elaborado por Soto Sinisterra & Asociados Ltda. al considerar de manera escueta que no se podía tener en cuenta para la investigación económica, ya que no se comporta con el mercado inmobiliario.

El cuarto y último cargo de la demanda consistió en que los actos enjuiciados se abstuvieron de corregir sin fundamento alguno, la información inexacta señalada por la actora en su petición en relación con el uso del predio, al considerar que el informe técnico que acompañó los actos demandados, incurrió en flagrante contradicción en cuanto al uso al que se encuentra destinado el predio.

Es así como en la primera parte del informe técnico, reconoció que dicho inmueble se encuentra actualmente destinado a fines deportivos y recreacionales; posteriormente el acto dijo que el mismo predio tiene destino 61 urbanizable no urbanizado cuya definición es predios urbanos sin construcción con posibilidad de urbanización. Con fundamento en lo anterior, para la demandante no cabe duda que el informe técnico desconoció completamente la destinación actual del inmueble, lo cual lleva a mantener injustificadamente una inexactitud en los registros catastrales y, da lugar a un mayor impuesto predial para el año en el cual se cumplió el destino deportivo del predio.

Para la apoderada de la sociedad actora, esa situación también violó el artículo 92 del Acuerdo 06 de 1999 proferido por el Concejo Distrital de Bogotá, que regula el uso recreativo de carácter privado o restringido, así como el artículo



93 **idem** que describe las zonas recreativas de propiedad privada o servicio restringido. Insistió en que en vista de que las normas catastrales son claras al diferenciar los distintos usos a los que pueden ser destinados los inmuebles, no se entiende la razón para que en una misma actuación, la administración catastral hubiera tomado nota de la existencia de un uso determinado en el predio y, seguidamente hubiera concluido que según las normas catastrales, el predio utilizado en actividades deportivas, debía clasificarse como “urbanizable no urbanizado”.

Con fundamento en las anteriores razones, para la sociedad demandante los actos demandados deben ser declarados nulos y, en su reemplazo, debe fijarse un nuevo avalúo catastral del inmueble de su propiedad, a fin de que coincida con las condiciones económicas, físicas y jurídicas reales para los años 2004 y 2005, que según las pruebas aportadas es de \$1.183.404.360.

2. LA CONTESTACIÓN

El Departamento Administrativo de Catastro Distrital por conducto de apoderada judicial, presentó memorial en el que solicitó fueran desestimadas las pretensiones de la demanda².

Como antecedentes de la actuación administrativa surtida, mencionó que la sociedad Inversiones Coprim Ltda., solicitó el 25 de febrero de 2003 la

² Obra a folios 78-94 del Cuaderno principal



revisión del avalúo catastral fijado para la vigencia 2004 al predio de la Avenida Carrera 86 N° 63-20 cédula catastral 0056269103000000, petición que una vez practicadas las pruebas pertinentes, culminó con la Resolución N° 11718 del 22 de febrero de 2005, que disminuyó considerablemente los avalúos catastrales para las vigencias 2004-2005, en consideración al menor valor por m² de terreno fijado por la misma entidad en la Resolución 081 del 16 de febrero de 2005.

En cuanto a la violación de los artículos 3° de la Ley 14 de 1983, 1°, 3° y 19 del Decreto 3496 de 1983, en concordancia con los artículos 1° y 2° de la Resolución 2555 de 1988, fundamentos normativos que a juicio de la actora resultaron vulnerados porque los actos acusados desconocieron la realidad física del predio, ninguno fue identificado como transgredido por la entidad demandada, al afirmar que para la determinación del avalúo catastral producto del proceso de actualización de la formación catastral, la entidad observó la metodología establecida para la consecución tanto de los valores de terreno como de construcción.

Señaló que el Departamento de Catastro Distrital, de acuerdo con las previsiones de la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y los parámetros técnicos de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC, determinó el avalúo resultante del proceso de actualización de formación, obtenido mediante la investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario, siendo nuevamente revisado por la División de Conservación los cuales



analizaron las características del predio, así como todos y cada uno de los argumentos, corrigiendo el avalúo catastral para la vigencia 2004 a través de la Resolución 11718 de 2005 objeto de nulidad.

En lo que respecta al cargo de violación del artículo 117 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 1º del Decreto 161 de 1999, que aluden a la incorporación de áreas públicas, afirmó el apoderado de Catastro Distrital que no es cierto que resultaron vulnerados con fundamento en las siguientes precisiones: el área bruta del predio que es de 20.761,4 m², de los cuales 4.204,48 m² son desarrollables o útiles; 7.718,40 m² corresponden a la reserva vial de la Avenida Ciudad de Cali, que se deben tomar como útiles por corresponder al área de terreno que el Distrito debe comprar para desarrollar el Plan Vial de la ciudad (POT), el resto del área son de cesión tipo A y de protección de acuerdo con el desarrollo urbanístico Los Chigueros. Por tanto, si bien es cierto que el área útil se reduce a 4.204,48 m², área desarrollable como lo dice la Resolución CU2-99-100 de 1999 emanada de la Curaduría Urbana N° 2, también es cierto que el área destinada a la proyección de la vía (7.718,40 m²) es un área vendible y no una cesión gratuita.

Por lo tanto, dice que Catastro Distrital, con base en las características del predio descritas en la escritura pública –no refirió ni número ni la fecha-, clasificó las cesiones, reservas viales y áreas útiles, de acuerdo con la metodología de zonas geoeconómicas urbanas, aplicando un valor para cada una de las zonas, lo ponderó y definió un único valor del Mt². de terreno para



el predio, además que el área por donde pasará la vía tiene un valor, que constituye la base para la venta al IDU, único punto que difiere del avalúo comercial elaborado por la firma Soto Sinisterra & Asociados Ltda., sobre el cual se dejó constancia en el informe técnico.

Adujo que no es válido afirmar que el predio soportaba algún tipo de afectación en los términos del artículo 447 del Decreto 190 de 2004, como tampoco de la afectación vial en los términos del artículo 177 del Decreto 190 de 2004. Así mismo dijo que el área bruta del predio es de 20.761,4 Mt², de los cuales 4.204,48 Mt² son desarrollables o útiles, 7.718,40 mt² corresponden a la reserva vial de la Avenida Ciudad de Cali y se consideran como útiles por corresponder a un área de terreno que el Distrito debe comprar para desarrollar el Plan Vial de la ciudad. El resto del área 8.838,52 mt² corresponden a áreas de cesión tipo A y protección, de acuerdo con el desarrollo urbanístico Los Chigueros, área que debe tenerse en cuenta para el cálculo del avalúo. En cuanto al destino del terreno corresponde a la clasificación 61, urbanizado no edificado, razón por la que a la totalidad del predio se le cataloga de tal manera.

Sostuvo el apoderado del ente demandado, que el concepto de la expresión “uso” de la construcción y destino económico, de conformidad con el Manual de Actualización Catastral del Departamento de Catastro, corresponde a la destinación que se le da a los elementos materiales de la estructura urbana en las distintas actividades ciudadanas, por lo que corresponde a la actividad



económica que se le está dando a la construcción en un predio al momento de su reconocimiento.

Por su parte, el destino económico corresponde a la actividad económica potencial de explotación de un predio o sea la finalidad propuesta, que en el área urbana, el uso potencial del terreno es ser usado para ser construido. Por tanto, la expresión “uso” no fue bien interpretada por la actora, ya que no guarda ninguna relación con la definición del Manual de Actualización Catastral de Uso de la Construcción, por lo que teniendo en cuenta que el predio en mención no tiene construcción, no se podría aplicar en manera alguna dicha definición, razón por la que al predio no se le corrigió a lo largo de la vía gubernativa el “uso”.

Respecto del cargo relativo a la violación de los artículos 7º del Decreto 3496 de 1983 y 6º de la Resolución 2555 de 1988 relativos a la definición y objeto del avalúo catastral, lo descartó por completo al considerar que tanto el avalúo cuestionado del predio de la actora como su revisión, se hicieron basándose en los cambios físicos, variaciones de uso o productividad, obras públicas y condiciones locales del mercado inmobiliario, por lo que si se consultó la realidad económica del predio.

El apoderado de la entidad demandada, en lo que atañe con el avalúo comercial presentado por la firma Soto Sinisterra & Asociados Ltda., afirmó



que no es cierto que haya tenido en cuenta la realidad física y económica del predio objeto del presente proceso, por cuanto valoró la vía perteneciente al Plan de la ciudad y, por eso los valores estimados por esa firma, distan mucho de los definidos por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, al no haber tenido en cuenta el área de reserva vial (7.718,40 mt²), que es un área vendible y no una cesión gratuita. Por tanto, al no estimar la mencionada área, era lógico que los valores resultaran tan bajos.

Indicó que el avalúo de esta firma determinó, que la reglamentación urbanística clasificó el predio como desarrollo de zona industrial autorregulable A-3, concepto que concuerda con lo reportado en el informe técnico rendido por el funcionario que practicó la revisión del avalúo. Que en tal sentido, el destino efectivo del predio no se corrigió a lo largo de la vía gubernativa, en razón a que aparece incorporado en el archivo magnético del Departamento Administrativo, de acuerdo con la clasificación “61” que corresponde a uno Urbanizado no Edificado.

Adujo también el apoderado de la entidad demandada, que no puede entenderse el supuesto desconocimiento de los artículos 9º de la Ley 14 de 1983 y 129 de la Resolución 2555 de 1988, que establecen el mecanismo de la revisión del avalúo catastral, toda vez que en momento alguno disponen la obligatoriedad para el Departamento Administrativo de Catastro Distrital de acceder a la reducción de los avalúos.



Destacó que la entidad demandada, con fundamento en el artículo 9º de la Ley 14 de 1983, revisó en todos sus aspectos el avalúo catastral del predio de la demandante, disminuyendo considerablemente el avalúo para las vigencias 2004 y 2005, al ser verificados por la División de Actualización tal y como lo acredita el informe técnico que fue transcrito en su integridad, razón por la que fueron confirmados tales valores al considerar que se encontraban legalmente fijados y conforme a las características del mercado inmobiliario del sector.

Finalmente en punto al tema de la supuesta violación de los artículos 92 y 93 del Acuerdo 06 de 1999, consideró que carece de todo fundamento lo argumentado por la actora al no tener soporte legal afirmar que el predio tenía un uso diferente, pues al predio se le dio un destino general clasificándolo como 61 y, hasta tanto la autoridad competente no le asigne uno diferente, le corresponde al Departamento de Catastro Distrital darle aplicación a la normatividad vigente.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección C, mediante providencia de abril 16 de 2012, denegó las pretensiones de la demanda³, al haber planteado como problema jurídico establecer, si la

³ El fallo aparece a folios 838-881 del C.1.



corrección del avalúo catastral del predio de la demandante que realizó el DACD a través de los actos acusados, la hizo sin tener en cuenta áreas que se encontraban con afectaciones y cesiones gratuitas que reclama mediante la presente acción.

Señaló que el antecedente de la expedición de los actos demandados, se contrae a las solicitudes presentadas los días 1º, 11 de septiembre y 15 de octubre de 2004 elevadas por el representante legal de la accionante, mediante las cuales pidió la revisión del avalúo catastral fijado al predio ubicado en la calle 52 N° 89-90 hoy Avenida Carrera 86 N° 63-20, al manifestar su inconformidad porque el lote soportaba afectaciones y cesiones y que el área útil de terreno se reducía a 4.204.487 mt², razón por la que los avalúos para las vigencias 2004 y 2005 superaban el valor comercial del predio, según lo certificó el avalúo elaborado por la firma Soto Sierra y Asociados Ltda., que señaló que su valor ascendía a \$1.183.404.360.

El a quo encontró acreditado que mediante la escritura pública 5293 del 28 de noviembre de 1996, los propietarios del inmueble con matrícula inmobiliaria 0501296097, procedieron a realizar división material en tres lotes siendo adjudicado a la firma Negocios e Inversiones Estrella Ltda., del lote A un área de 59.581,65 mt² y del lote B 22.415.393 mt², que de acuerdo con la escritura 4959 del 16 de septiembre de 1997 con matrícula inmobiliaria 50C-1446896 correspondiente al predio ubicado en la transversal 85 N° 52ª-15, se



desprende que 3.912,42 mt² del lote B, fueron vendidos al Instituto de Desarrollo Urbano con destino a la Avenida Ciudad de Cali (Avenida El Dorado Diagonal 61).

Afirmó que de acuerdo con los anteriores documentos públicos en los que constan las declaraciones de quienes intervinieron en los actos contractuales, dan fe que para las fechas en que se firmaron las escrituras 5293 de 1996 y 4959 de 1997, Inversiones Coprim Ltda. aún no era la propietaria del predio que es materia de conflicto, no resultando cierto el argumento de la demanda que la actora había cedido el área para la Avenida Ciudad de Cali, pues lo que se encontró es que la señora Lilian Gutt de Mishaan y la sociedad Negocios e Inversiones Estrella Ltda. vendieron 3.912,42 mt² al Instituto de Desarrollo urbano, con destino a esa avenida. Que de acuerdo con la escritura pública 560 del 25 de febrero de 1998 de la Notaría 36, los propietarios del lote B procedieron a la actualización de los linderos del lote que fue segregado por la venta que hicieron al IDU, quedando anotado que el predio se redujo en su cabida en 20.761,48 M².

El tribunal de primera instancia consideró que con ocasión de la liquidación de la sociedad Negocios e Inversiones Estrella Ltda., mediante escritura 3758 del 22 de diciembre de 1999 de la Notaría 36, se adjudicó el lote B de la transversal 85 N 52^a-15 con un área de 20.761,48 mt² a la Sociedad Inversiones Coprim Ltda., instrumento que contiene el acto jurídico del predio



respecto del cual el actor solicitó a la entidad demandada, la corrección del avalúo catastral que se realizó a través de los actos acusados.

Adujo que como la parte actora controvierte que la entidad demandada, no podía para determinar la cabida del predio y su valor catastral tomar las áreas que fueron objeto de cesión, sobre este punto el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria 50C1446896, refleja la realidad jurídica del bien objeto de litigio del cual no se desprende, que la sociedad Coprim Ltda. hubiera cedido áreas para zonas verdes, de protección ambiental o con afectaciones viales, razón por la que el avalúo catastral debió realizarse como en efecto sucedió, sobre la totalidad del terreno.

Por lo anterior sostuvo, que la afectación a que alude la demandante cedida para la vía de la Ciudad de Cali, fue vendida el 25 de febrero de 1998 al IDU por personas diferentes a la sociedad actora y en una época en que ésta aún no era la propietaria del terreno respecto del cual la administración corrigió el avalúo catastral.

Luego de tener como fundamento el artículo 1º del Decreto 161 de 1999 que establece el procedimiento para la titulación de las zonas de cesión obligatorias y gratuitas, el a quo dijo que no se encontró qué áreas del predio fueron las cedidas legalmente por medio de una escritura pública debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos,



pues contrario a lo reclamado por la actora, resultaba necesario para el cálculo del avalúo catastral, tomar la totalidad del área del predio de su propiedad al no encontrarse afectaciones ni cesiones del mismo.

Señaló el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que de la inspección que realizó el DACD al lugar de ubicación del predio, no se evidenciaron obras públicas programadas que afectaran áreas del predio en cuestión, ni se aportaron pruebas al proceso que permitieran a la Sala demostrar las afectaciones que pesaban sobre el terreno de propiedad del actor.

Apreció que el Director de la entidad demandada, a través de la Resolución 00081 del 16 de febrero de 2005, realizó el estudio económico necesario fijando para las vigencias 2004 y 2005, el valor del metro cuadrado del predio de la actora, a \$150.000,00 con un área de 20.761,40, arrojando un valor catastral de \$3.114.210.000. Indicó que para la investigación económica, Catastro Distrital fijó el avalúo teniendo en cuenta el área útil, la ubicación del predio, el entorno del inmueble, estudios que permitieron concluir que los avalúos cuestionados, fueron legalmente fijados conforme a las características del sector que es una zona industrial.

A juicio del fallador de primera instancia, las actuaciones surtidas para la actualización del avalúo catastral del predio de la demandante, se surtieron por la entidad demandada, de conformidad con las previsiones del artículo 5º



de la Ley 14 de 1983 que establece la obligación que tienen las autoridades catastrales de formar o actualizar los catastros, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del mismo.

Respecto de los parámetros técnicos que estaba obligado a cumplir la entidad demandada para efectuar la actualización catastral del predio de la demandante, dijo que son los que se encuentran señalados en los artículos 62, 64, 65, 66, 67 y 70 de la Resolución 2555 de 1988 y, en cuanto al aspecto consideró que se realizó atendiendo lo dispuesto en los artículos 6º, 73, 74, 75, 78 y 88 **ídem** y en el análisis estadístico del mercado inmobiliario.

Con fundamento en el anterior marco normativo, consideró el tribunal a quo, que la firma Coprim Ltda. no demostró que el Distrito adelantara obra alguna que limitara su predio para proceder a descontar la porción de terreno que se necesitaba para desarrollar la parte vial afectada según la demandante. Lo anterior, ya que se evidenció que Catastro atendió la solicitud de la actora de acuerdo con la legislación y que lo que pretendía, era que no se tomara en cuenta para gravar con avalúo catastral, una porción de terreno del total del predio, que según la demandante apenas tenía una posible expectativa de ser desarrollada pero que en su oportunidad correspondía a 20.761,4 mt².

De igual manera, sostuvo que de acuerdo con el artículo 134 de la Resolución 2555 de 1988, relativo a la naturaleza de las pruebas durante el



proceso de revisión de los avalúos, la parte actora no probó que el predio se encontrara fuera del comercio inmobiliario, ni que dadas las características especiales de uso deportivo, el mismo no pudiera ser adquirido y usado por otras agremiaciones inclusive para otras actividades.

Dijo que en todo caso, si un área del total del predio se llegara a considerar reserva vial, no significa que no podía desarrollarse comercialmente, pues mientras no exista la compra por parte del Distrito del área proyectada a la parte vial, ésta no sería gratuita sino vendible, de acuerdo con el artículo 178 parágrafo 2º del Decreto 190 de 2004 que establece: *“Las zonas de reserva vial no constituyen afectaciones en los términos de los artículos 37 de la Ley 9 de 1989 y 122 de la Ley 388 de 1997”*.

Finalmente, en cuanto al hecho de que el avalúo comercial realizado por la firma Soto Sinisterra & Asociados Ltda. no hubiera sido tenido en cuenta por la administración, dijo que obedeció a que según la entidad catastral demandada, no se comportó con el mercado inmobiliario del sector que correspondía al predio en contienda, al ajustarse a la realidad económica de \$150.000 mt2 y no \$57.000 mt2, como lo fijó el avalúo desestimado.

En suma, fueron denegadas las pretensiones de la demanda, al considerar el a quo que los avalúos catastrales realizados por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, guardan conformidad con los parámetros



técnicos consignados en la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 expedida por el IGAC.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada judicial de la parte demandante solicitó la revocatoria de la providencia apelada de fecha 16 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que en su lugar sean acogidas las pretensiones de la demanda⁴.

El fundamento general de la apelación consistió en que para la apoderada de la actora, la sentencia impugnada avaló injustificadamente unas decisiones administrativas expedidas irregularmente por la administración, que desconocieron la existencia de cesiones y afectaciones que recaen sobre el predio y con ello, su verdadera situación económica y jurídica, por cuanto el fallo se fundamentó en lo consignado en un registro o folio de instrumentos públicos de esa propiedad, que no era idóneo para dar cuenta de la realidad del predio, desconociendo tanto las normas que le otorgan plenos efectos a la constitución de cesiones y adquisiciones a partir de la escritura pública de cesión, como a las pruebas que demuestran tanto la realización de la cesión como sus efectos económicos.

⁴ El recurso obra a folios 883 a 894 del Cuaderno Principal



Criticó también que la sentencia apelada no se hubiera pronunciado sobre una diferencia respecto del uso del inmueble consignado por catastro, desconociendo el deber legal de pronunciarse sobre este tópico y a su vez, vulneró el objeto legal del registro catastral como un registro de las verdaderas condiciones físicas, económicas y jurídicas de los predios ubicados en el Distrito Capital.

Insistió la recurrente en que la discusión se centra en determinar, la legalidad de los actos acusados que negaron la modificación del avalúo catastral asignado al predio identificado con la matrícula inmobiliaria N° 1446896 de propiedad de la demandante, predio que soporta cesiones y afectaciones en su área, que tienen como propósito la realización de obras de protección ambiental y de infraestructura vial, circunstancia que produce un detrimento en el valor del inmueble y en la determinación real del avalúo catastral, pero que a pesar de ello no fueron reconocidas por la administración.

Afirmó que el inmueble ha sido afectado con varias cesiones que se detallan en el avalúo comercial practicado por la firma Soto Sinisterra & Asociados que obra en el expediente, que fue desconocido de manera injustificada como plena prueba de la situación real del inmueble al momento de su estimación por parte de Catastro Distrital. Estas afectaciones constituyen restricciones en el uso y la destinación del predio, lo que sin duda reduce el área útil real del predio sobre la que obtendría réditos económicos la propietaria, a 4.204,48 mt² de un total de 20.761,40 mt².



Sostuvo que el a quo no tuvo en cuenta la totalidad de las cesiones y afectaciones del predio, al considerar que apenas tenía una sola afectación vial y no dos, como efectivamente ocurre, falso supuesto que lo llevó a dar por sentado una disponibilidad sobre el lote que en realidad no existe, lo que condujo a mantener los errores que aún persisten en el avalúo oficial impugnado. Además que el tribunal confundió el hecho jurídico de la propiedad del inmueble, con el hecho económico de la disminución del avalúo como consecuencia de las cesiones y afectaciones que modifican significativamente su valor, avalando así una violación flagrante de la ley. Además que el uso de una parte del terreno está dedicado a canchas deportivas tal y como la propia administración lo constató, pero que se abstiene de corregir inexplicablemente.

Adujo la apelante que la sentencia impugnada violó el artículo 187 del CPC, al desconocer las pruebas sobre la existencia y el efecto económico de las cesiones y afectaciones que recaen sobre el predio de propiedad de Inversiones Coprim Ltda., al darle en su lugar relevancia a un certificado de propiedad que no refleja adecuadamente la situación del predio y que, por lo mismo, era inconducente, luego de considerar que como el certificado de propiedad no registraba un traspaso del dominio de las zonas afectadas al dominio público, no había prueba de las cesiones y afectaciones realizadas, aun cuando la cesión hecha por escritura pública es plenamente válida, oponible y se encuentra probada en el expediente.



Por lo anterior, sostuvo que la sentencia confundió la propiedad sobre los terrenos que soportan las cesiones y afectaciones con la existencia misma del gravamen y con ello, su efecto sobre el valor del predio que debe reflejarse en el avalúo catastral, ya que al basarse en el registro público que da cuenta de la propiedad del bien, la sentencia tomó como prueba del hecho de la ausencia de las afectaciones y de sus consecuencias en el avalúo catastral, un registro que no está destinado para recoger los hechos cuya existencia se prueba con otros elementos.

La violación del artículo 187 CPC se evidenció dice la impugnante, porque la administración basó sus decisiones en una revisión simple del registro de propiedad, documento inconducente, en el que no se encontraban registradas las cesiones y afectaciones que pesan sobre el predio, desconociendo la apreciación integral de las pruebas aportadas en el proceso.

Sobre las pruebas que según la recurrente acreditan la existencia de unas cargas sobre el predio, están la escritura pública 4959 del 16 de septiembre de 1997 de la Notaría 18, la Resolución CU2-99-100 expedida por la Curaduría Urbana N° 2 de Bogotá, el avalúo efectuado por la firma Soto Sinisterra & Asociados Ltda., de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá que constituye un avalúo técnico que muestra el desfase entre el valor real y el fijado por la entidad demandada. No obstante el anterior material probatorio,



la administración optó por basarse en un registro de propiedad, que no da cuenta de las variaciones en el valor de un predio. Afirmó la apelante que la apreciación íntegra de las pruebas allegadas, conforme a los criterios de la sana crítica, daba lugar a concluir que el predio se encontraba sometido a cesiones y afectaciones que disminuían su valor.

De otra parte, la apelante destacó que no es lo mismo afirmar que un bien es de uso público a decir que el bien está afectado al uso público. Para que un **bien sea considerado de uso público**, requiere además de estar destinado al uso de todos los habitantes de un territorio según el artículo 674 CC, que el derecho de dominio sobre dicho bien esté en cabeza del ente público, **mientras que la afectación de un bien al uso público** se da por la destinación y vocación del mismo a ser usado por todos los habitantes en general, a través de la escritura pública en la que se efectúa la cesión al ente territorial.

Es por esta razón, que un predio podrá estar afectado al uso público aun cuando siga formalmente registrado como de dominio privado, evento en el cual soportará la carga de la cesión y/o afectación, por lo que se entiende que dicha parte del terreno está destinada al uso público a pesar de que la zona afectada no se haya aprovechado materialmente por el ente público mediante la realización del proyecto urbanístico al cual está destinado. Corolario de lo anterior, es que la zona afectada pierde su valor de transacción comercial (puesto que el potencial comprador no va a pagar por



una zona sobre la cual no tendrá usufructo) y dicha pérdida debe reflejarse en el avalúo.

Señaló la impugnante que la sentencia sólo mencionó la afectación de la Avenida Ciudad de Cali, descuidando que se proyectaba también la Avenida José Celestino Mutis, que a pesar de no estar construida (en dicha época), tiene relevancia en la realidad del predio y en su valor, tal y como así lo acreditó el avalúo comercial practicado por Soto Sinisterra & Asociados Ltda. Por tanto, además de la cesión para la Avenida Ciudad de Cali que fue desestimada por el a quo, hay otra afectación la de la Avenida José Celestino Mutis que tenía incidencia directa en el valor del bien y que, por el hecho de que no se haya efectuado esta obra no por ello dejó de implicar que su efecto económico sobre el valor del inmueble hubiera cesado.

Otro argumento de la apelación consistió en que **el fallo violó el artículo 3º de la Ley 14 de 1983 al desconocer la realidad física del predio en el año 2004**, al considerar que en el caso sub judice tanto la información sobre estas condiciones que se encuentran consignadas en los registros catastrales así como la decisión apelada, desconocieron el hecho de que las cesiones y afectaciones que recaen sobre el predio, limitan real y efectivamente el área disponible del inmueble por parte de su propietario. Según dice, no cabe duda que al ignorarse la disminución efectiva de la cabida del predio como consecuencia de las afectaciones del predio, se



desconoció la realidad fáctica, económica y jurídica del inmueble que debe reflejarse en el avalúo catastral.

Señaló que los actos acusados desconocieron las normas expresas según las cuales, las cesiones gratuitas y obligatorias que recaen sobre los predios afectados, se entienden incorporados como espacio público a partir del otorgamiento de la escritura pública de cesión, según el artículo 117 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 1º del Decreto Distrital N° 161 de 1999.

Indicó la impugnante que en términos comerciales, los bienes afectos al uso público como son las zonas de cesión son bienes que no representan riqueza para quien figura como su propietario, pues incluso con la escritura de cesión se perfecciona la tradición de dichos bienes al Distrito, por lo que pierde cualquier facultad derivada del derecho de dominio.

En el caso de Inversiones Coprim Ltda., adujo que no cuenta con la disposición sobre las áreas de cesión obligatoria del predio afectado correspondiente a la Avenida Ciudad de Cali ni a la Avenida Mutis, como equivocadamente lo sostiene la sentencia. Dichas áreas fueron enajenadas al Distrito Capital en 1998, por lo que ya no hacían parte de su haber en el año 2004, año al que corresponde el avalúo catastral emitido por Catastro, por lo que no pueden incluirse a efectos de determinar el valor del predio del cual fueron segregados.



Según la recurrente, no es admisible valorar de la misma manera las áreas plenamente útiles del predio y las áreas que se encuentran afectas al desarrollo de las vías arterias que son parte del desarrollo vial de la ciudad, como las avenidas Ciudad de Cali y José Celestino Mutis, pues las afectaciones que recaen sobre el predio, sustraen los bienes del comercio y limitan el derecho de dominio de su propietario al punto casi de anularlo, siendo su valor comercial igual a cero.

De otra parte, criticó que el informe técnico que acompaña la resolución atacada, justificó la utilización de un valor por metro cuadrado muy superior al que consta tanto en los registros catastrales como en el avalúo aportado con la petición original, porque el predio tiene un proyecto urbanístico aprobado tomando en cuenta el valor futuro del inmueble como parámetro para determinar su valor actual, lo cual implica valorar el inmueble conforme a características o condiciones que no se dan en la realidad y que, por lo tanto, no se ajustan a la verdadera situación económica del inmueble durante el año 2004.

A juicio de la apelante, la anterior situación desconoció flagrantemente la prohibición expresa contenida en el artículo 64 de la Resolución IGAC 2555 de 1998, de tomar como punto de partida un valor futuro del inmueble como referencia para determinar su valor catastral, ya que la existencia de un proyecto de desarrollo urbano aprobado, constituye una expectativa futura



referida a la destinación y al valor del inmueble, que no puede afectar el valor presente del inmueble al no existir certeza sobre las condiciones y desarrollo de tal proyecto.

Adujo que la administración catastral incluyó injustificadamente el valor de las zonas objeto de las cesiones y afectaciones en el avalúo catastral, a pesar de que dichas afectaciones implican que el área afectada está destinada al uso público, por lo que no se puede afirmar como lo hizo la entidad demandada y lo avaló el a quo, que dichas áreas corresponden a áreas económicamente aprovechables del mismo predio.

Para la apelante, la sentencia impugnada adolece de falta de motivación, pues al desestimar una prueba de carácter técnico, como es el avalúo comercial aportado como prueba, debió pronunciarse sobre los argumentos técnicos mostrados en esta prueba en lugar de desecharla sólo por el hecho de no coincidir con una estimación oficial del avalúo.

Por último, la apoderada de la demandante esgrimió que **el fallo del a quo no se pronunció sobre la corrección solicitada en relación con el uso del predio**, por cuanto el informe técnico que acompaña las resoluciones acusadas incurrió en una flagrante contradicción en relación con el uso al cual se encuentra destinado el predio, ya que en la primera parte de dicho informe reconoció que el inmueble se encuentra actualmente destinado para



fines deportivos y recreacionales pero más adelante afirmó que *“De acuerdo al manual de código de uso y destino del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, el predio de estudio tiene destino 62 (sic) urbanizable no urbanizado cuya definición es predios urbanos sin construcción con posibilidad de urbanización pero no han sido desarrollados”*.

Anotó que los actos acusados omitieron sin ninguna justificación, realizar la corrección solicitada por Inversiones Coprim en cuanto al uso del inmueble, manteniendo una inexactitud en el registro catastral, ya que estos actos no dan cuenta del verdadero uso del predio. A su turno, la sentencia impugnada no se refirió a esta violación, avaluando injustificadamente el desconocimiento de las normas legales al omitir un pronunciamiento necesario sobre este defecto de los actos, desconociendo el artículo 304 del CPC, pues el fallo no contiene decisión expresa y clara sobre cada una de las pretensiones de la demanda.

Censuró el hecho de que la sentencia guardó silencio sobre esta corrección del avalúo, contrariando los más elementales criterios de sustentación y motivación de las providencias judiciales, por lo que soslaya el análisis crítico exigido por la ley como elemento indispensable de la motivación de dichas providencias.



IV. ALEGATOS DE CONCLUSION EN SEGUNDA INSTANCIA

Los apoderados judiciales de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) y de la parte demandante, presentaron escritos mediante los cuales solicitaron se confirmara o se revocara la sentencia apelada respectivamente, recurriendo a los mismos argumentos esgrimidos tanto en la contestación de la demanda como en el recurso de apelación⁵.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Delegado de la Procuraduría General de la Nación no presentó concepto en sede de segunda instancia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Contenido de los actos administrativos demandados

A continuación se transcriben los apartes de las resoluciones objeto de demanda:

⁵ Memoriales visibles a folios 10 al 12 y 13 al 25 del cuaderno de segunda instancia



“ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

CATASTRO

RESOLUCION N° 11718

‘POR LA CUAL SE CORRIGE UNOS AVALUOS CATASTRALES’

El Jefe de División de Conservación del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, en ejercicio de las atribuciones legales que le confieren el Decreto 305 del 19 de abril de 2001 expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y en especial la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 del IGAC

CONSIDERANDO QUE:

-El señor **ALLAN ROY MISSHAAN ABITBOL**, identificado con cédula de ciudadanía 79.231.959, quien actúa en calidad de representante legal de ‘INVERSIONES COPRIM LTDA.’, como lo demuestra con el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, mediante escritos radicados ante este Departamento bajo los Nos. 2004-773905, 2004-883054 y 2004-894761 del 1 de septiembre, 11 y 15 de octubre de 2004, solicita la revisión del avalúo catastral fijado al predio ubicado Calle 52 85-90 IN 2 hoy AK 86 63-20, Cédula Catastral 005626910300000000.



-El petente manifiesta en su memorial que el lote soporta cesiones y afecciones (una cesión de tipo A gratuita para zona verde, otra para protección ambiental, una afectación vial por futura comunicación de la Avenida José Celestino Mutis, otra cesión para la construcción de una vía local). El área útil de terreno es 4.204,48 M2. En el predio se han desarrollado de forma ininterrumpida desde hace aproximadamente quince años, actividades de recreación y deporte correspondiente al uso dotacional establecido por las normas distritales, y cuenta con la infraestructura adecuada.

El avalúo catastral supera el valor comercial del inmueble, para lo cual anexa un avalúo comercial. Presente fotocopia simple de las escrituras 5293 de 1996, 560 de 1998 otorgadas en la notaría 36, certificado de tradición y libertad 50C-1446896, plano y un avalúo comercial por \$1.193.404.360 realizado por 'SOTO SINISTERRA & ASOCIADOS LTDA'.

-Los artículos 5º de la Ley 14 de 1983 y 74 de la Ley 75 de 1986, modificado por el artículo 79, parágrafo 1º de la Ley 223 de 1995 dispone que las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados por mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

-El avalúo catastral asignado al predio en mención para la vigencia 2004 fue nuevamente actualizado, en cumplimiento a lo ordenado en la Ley 14 de 1983, Resolución 2555 de 1998 del IGAC en sus artículos 88, 89, 90 y 91 y la Resolución 1263 de 2003 del DACD.



-El avalúo que figura incorporado para la vigencia 2004 es resultado de aplicar los valores unitarios para terreno y construcción establecidos con la Resolución 1262 de 2003 del DACD, actualizado con el incremento de ley para la vigencia 2005.

-El proceso de la Actualización de la Formación Catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro y la eliminación del elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario, como lo establece el artículo 88 de la Resolución 2555 de 1988. El incremento presentado en el avalúo catastral para la vigencia 2004 obedece al mencionado proceso.

-La instancia con el propósito de establecer la verdad de lo expresado por el peticionario y para un mejor proveer, ordenó a través de auto de 5 de septiembre de 2004, la práctica de las siguientes pruebas:

1. Analizar los argumentos esgrimidos por el interesado y hacer un pronunciamiento respecto a todos y cada uno de ellos, **2.** Practicar inspección ocular al predio de la AK 86 63-20, con el objeto de establecer áreas de terreno y construcción, estado de conservación, vetustez, usos, calificación, afectaciones y/o limitaciones y avalúo que debe asignarse, **3.** Adelantar estudio técnico y económico para establecer si los valores para el terreno y construcción se ajustan a las características del predio y al mercado inmobiliario del sector, **4.** Analizar y hacer un pronunciamiento sobre las pruebas aportadas por el interesado, **5.** Revisar los documentos catastrales que obran en el



Departamento sobre el predio, **6.** Surtir las demás pruebas que el perito evaluador estime pertinentes, sobre las cuales debe referirse el informe, **7.** Rendir el correspondiente informe técnico.

-El funcionario comisionado para el efecto, rinde en fecha 28 de octubre de 2004 su Informe Técnico que hace parte integrante del presente acto administrativo, registra un valor unitario para el metro cuadrado del terreno de \$150.000 que difiere a \$248.000 que figura inscrito en el archivo magnético del DACD. No se modifica área terreno.

-De las anteriores pruebas recaudadas dentro de la investigación, esta División concluye:

Corregir el avalúo catastral, por cuanto se determina un menor valor unitario para el metro cuadrado terreno, valor establecido con la Resolución 081 del 16 de febrero de 2005.

PREDIO: AK 86 63-20
005626910300000000

CEDULA

CATASTRAL:

El nuevo avalúo catastral no supera el valor comercial del inmueble, de acuerdo con la investigación económica adelantada por el funcionario competente.

El valor unitario para el metro cuadrado terreno de \$150.000 establecido para la vigencia 2004 con la resolución 081 de 2005, se le aplica para la actual vigencia el índice de ley.



El avalúo comercial aportado como prueba, no se tiene en cuenta, por no comportarse con el mercado inmobiliario del sector.

La tarifa la asigna el Concejo Distrital y no el DACD.

-En consecuencia, se procede a corregir el avalúo catastral vigencia 2004 y 2005, tal como se expresa en la parte resolutive de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Retirar para el predio a que se contrae la parte motiva de la presente providencia, los siguientes avalúos catastrales:

AVALUOS	VIGENCIAS
\$5.148.827.000	2005
\$5.148.827.000	2004

ARTICULO SEGUNDO: Inscribir en su lugar los siguientes avalúos catastrales:



\$3.114.210.000

2005

\$3.114.210.000

2004

V.U.T.: \$150.000,00 X 20.761,4

ARTICULO TERCERO: De conformidad con el artículo 138 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC, notifíquese personalmente el contenido de la presente decisión al señor **ALLAN ROY MISSHAAN ABITBOL**, identificado con cédula de ciudadanía 79.231.959, representante legal de '**INVERSIONES COMPRIM LTDA.**'.

ARTICULO CUARTO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra ella proceden los recursos de reposición y/o apelación de los cuales habrá de hacerse uso, por escrito en la diligencia de notificación personal o dentro de los cinco días siguientes a ella o a la desfijación del edicto según el caso, de acuerdo al artículo 140 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC.

COMUNIQUESE NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Bogotá, D.C. a los 22 días del mes de febrero de 2005

EDGAR ERNESTO TORRES CAICEDO

Jefe División de Conservación



No se considera necesario transcribir las resoluciones 30319 del 26 de abril y 0496 del 3 de agosto ambas de 2005, expedidas por el Jefe División de Conservación y por el Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, porque al resolver los recursos de reposición y apelación respectivamente, reiteraron los mismos argumentos esgrimidos en la resolución recurrida.

6.2. Examen del recurso de apelación. Planteamiento del debate jurídico

De acuerdo con los extensos argumentos de inconformidad planteados en el escrito de apelación, la Sala observa que el centro del debate jurídico se circunscribe en determinar si la primera instancia en el fallo impugnado, mediante el cual denegó las pretensiones de la demanda al considerar que los actos administrativos demandados, que corrigieron los avalúos catastrales fijados para las vigencias 2004 y 2005 del predio ubicado en la dirección Avenida Carrera 86 63-20, antes calle 52 85-90, con cédula catastral 005626910300000000 de propiedad de la sociedad demandante, contrariaron el ordenamiento jurídico vigente para la época de su expedición.

En concreto, la controversia principal de la apelación consiste en que tanto el Departamento Administrativo de Catastro Distrital -hoy Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD)- como el Tribunal Administrativo de



Cundinamarca, no tuvieron en cuenta en los actos enjuiciados, la existencia de las cesiones y de las afectaciones que dice la parte actora, recaen sobre el predio de su propiedad.

Por lo anterior, la impugnación insistió en afirmar que los actos acusados, violaron la correcta identificación del predio de la demandante al desconocer la realidad física, económica y jurídica del mismo, motivo por el que en sede administrativa solicitó la revisión del inicial avalúo catastral y en vista de que no fue corregido como era su aspiración, instauró la presente demanda de nulidad con el fin de que se corrigiera el avalúo y la información catastral en forma legal, reconociendo que el área útil del terreno según la actora es de 4.204,48 M2 de un total de 20.761,40 M2 y, que no se debían incluir 7.718,40 M2 ni los 8.838,52 M2 restantes en el avalúo catastral como lo consignaron los actos enjuiciados, al considerar que esta área correspondía a cesiones y afectaciones que repercutían en la verdadera situación económica del predio.

En otras palabras, la sociedad actora pregonó desde la demanda y lo reiteró en la apelación, que sobre el predio de su propiedad recaen cesión de tipo A gratuita y otra vial, es decir, cesiones y afectaciones por las obras de infraestructura vial y de protección ambiental, motivo por el que la entidad demandada debió tener en cuenta un menor valor en el avalúo catastral para las vigencias 2004 y 2005, como quiera que afectan de manera negativa o detrimental el valor del terreno, razón por la que el avalúo catastral señalado para las vigencias 2004 y 2005 superaba el valor comercial del predio.



Bajo el anterior contexto, observa la Sala que la inconformidad planteada, obliga a que se deba analizar el marco normativo en el que se apoyó la expedición de los actos acusados, para posteriormente a la luz del material probatorio allegado al expediente verificar frente al caso en estudio, si efectivamente como lo pregonaba la apelación, los avalúos catastrales cuestionados debían ser de menor valor, en atención a las limitaciones que dice repercuten en la identificación económica y jurídica del predio.

6.2.1. Procedimiento para la revisión y corrección de avalúos catastrales

La Resolución N° 11718 del 22 de febrero de 2005 *“Por la cual se corrigen unos avalúos catastrales”* objeto del presente control de legalidad, en su parte motiva dijo lo siguiente: *“Los artículos 5 de la ley 14 de 1983 y 74 de la Ley 75 de 1986, modificado por el artículo 79 parágrafo 1º de la Ley 223 de 1995 dispone que las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados por mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario”*.

Consultado el tenor literal de las anteriores normativas, disponen lo siguiente:



“LEY 14 DE 1983

(Julio 06)

Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones

(...)

Artículo 5º.- Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.”

“LEY 75 DE 1986

(diciembre 23)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones

(...)

ARTICULO 74. El artículo 5o. de la Ley 14 de 1983, quedará así:

Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de siete (7) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales de mercado inmobiliario.”



“LEY 223 DE 1995
(diciembre 20)

Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones

(...)

ARTÍCULO 79. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

'Artículo 90-1. <Apartes subrayados **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLES**> Cuando el Administrador de Impuestos y Aduanas Nacionales establezca que el valor de enajenación de los bienes raíces que aparece en las respectivas escrituras, es inferior en más de un cincuenta por ciento (50%) al valor comercial del correspondiente predio en el momento de enajenación, podrá tomar como valor comercial de enajenación y para todos los demás fines del impuesto sobre la renta y complementarios, el valor comercial determinado en la forma prevista en este artículo, menos el 50% de margen de error.

(...)

'PARÁGRAFO 1o. FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE CATASTROS. El artículo 5o., de la Ley 14 de 1983 y el artículo 74 de la Ley 75 de 1986, quedarán así:

'Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.”

También el acto administrativo acusado invocó como fundamento legal, la **Resolución 2555 de septiembre 28 de 1988** *“Por la cual se reglamenta la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional, y subroga la resolución No. 660 del 30 de marzo de 1984”,*



expedida por el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que en los artículos 88 al 91 reglamentó lo relacionado con la Actualización de la Formación del Catastro, en los siguientes términos:

“Artículo 88°. Actualización de la Formación Catastral. La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Artículo 89°. Períodos de la Actualización de la Formación. La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de los períodos que señale la ley y a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro.

Artículo 90°. Avalúo de la Actualización de la Formación Catastral. El avalúo de la actualización de la formación es el avalúo catastral corregido para eliminar disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Artículo 91°. Clausura de la Actualización de la Formación. La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual el Jefe de la Oficina de Catastro, a partir de la fecha de dicha



providencia, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados.

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

En atención del anterior marco legal, la División de Conservación de la entidad demandada, luego de practicar una serie de pruebas con el fin de estudiar la solicitud de corrección de los avalúos catastrales del predio de la actora, rindió un informe técnico el día 28 de octubre de 2004, que hace parte integrante de la Resolución 11718 del 22 de febrero de 2005 objeto de demanda, que registró un valor unitario para el metro cuadrado terreno de \$150.000 que difiere del valor inicialmente fijado mediante Resolución 1262 de 2003 (acto mediante el cual se hizo la actualización catastral para la vigencia 2004 y que había fijado el valor del M2 del predio de la actora en \$248.000), llegando a la conclusión que se debía corregir el avalúo catastral por cuanto superaba el avalúo comercial del predio, razón por la que fijó un menor valor unitario para el metro cuadrado de terreno, acogiendo lo estipulado en la Resolución 081 del 16 de febrero de 2005⁶.

⁶ Resolución N° 00081 del 16 de febrero de 2005 “*por la cual se modifica la Resolución 1262 de 2003 fijando valor unitario al metro cuadrado de terreno a un predio objeto de revisión de avalúo ubicado en Bogotá Distrito Capital*”, en el artículo 1º modificó la Resolución 1262 de 2003 fijando para la vigencia 2004, el valor metro cuadrado de terreno al predio ubicado en la dirección AK 86 63 20 con área de terreno 20.761,40 valor M2 \$150.000. Figura esta resolución a folio 103-105 del Cuaderno principal



Según lo anteriormente expuesto, observa la Sala que la entidad demandada sí corrigió el inicial avalúo catastral que le había sido fijado al predio de la actora, disminuyendo considerablemente el avalúo catastral para la vigencia 2004, como quiera que redujo el valor total del predio de \$ 5.148.827.000,00 a \$3.114.210.000,00 para dicha vigencia, distinto es que no lo haya sido en la proporción y valor que esperaba la demandante, es decir, en el valor propuesto por el avalúo comercial elaborado por la firma Soto Sinisterra & Asociados Ltda. que estimó el precio total del terreno en la suma de \$1.183.404.360,00 a razón de \$57.000 M2.

El Informe Técnico fechado 28 de octubre de 2004, con fundamento en el cual se llevó a cabo la revisión del avalúo catastral y que hace parte integrante de la Resolución 11718 de 2005 objeto de la presente demanda, elaborado por la profesional evaluadora designada por la entidad demandada, concluyó lo siguiente:

“(…)

SE MODIFICA AVALUO VIG. 2004

-EL PREDIO ESTA UBICADO EN EL BARRIO LOS ALAMOS, SOBRE LA AV. CIUDAD DE CALI CON CALLE 52. ACTUALMENTE ESTA SIENDO USADO COMO CANCHA DE FUTBOL.



-LA NORMATIVIDAD DE LA ZONA ES DE D-ZID-A3 DESARROLLO INDUSTRIAL-AUTOREGULABLE 3, SEGÚN EL ACUERDO 6 DE 1990.

-EL PREDIO FORMA PARTE DE LA URBANIZACION LOS CHIGUIROS, APROBADA POR EL DEPARTAMENTO DE PLANEACION DISTRITAL MEDIANTE LA RESOLUCION 266 DE 1993 Y ACEPTADO EN LA CURADURIA URBANA N° 2, SEGÚN PLANO URBANÍSTICO CU2- E83/4-01.

-EL PREDIO CUENTA CON 20.761,40 M2 Y SE ENCUENTRA DIVIDIDO EN: SUPERLOTE 1-1691,63 M2, SUPERLOTE 2-2512,85 M2, ZONA VERDE-5180,92 M2, AFECTACION VIA AV. JOSE CELESTINO MUTIS -7718,40 M2 Y ZONAS DE PROTECCION AMBIENTAL-3657,6 M2.

-AL REALIZAR EL ESTUDIO DEL AVALUO CATASTRAL DEL PREDIO SE TUVIERON EN CUENTA LOS SIGUIENTES PUNTOS:

-EL AREA BRUTA DEL PREDIO ES DE 20.761,4 M2 DE LOS CUALES 4204,48 SON DESARROLLABLES O ÚTILES, 7718,40 M2 CORRESPONDIENTES A LA CESION DE LA AV. CIUDAD DE CALI QUE SE TOMAN COMO ÚTILES YA QUE ES UN ÁREA DE TERRENO QUE EL DISTRITO DEBE COMPRAR PARA DESARROLLAR EL PLAN VIAL DE LA CIUDAD (POT) EL RESTO DEL AREA SON DE CESION TIPO A Y DE PROTECCION DE ACUERDO AL DESARROLLO URBANISTICO LOS CHIGUIROS.



-DE LA INVESTIGACION INMOBILIARIA BASADA EN ENCUESTAS A INMOBILIARIOS, OFERTAS DE LA ZONA Y DEL LIBRO EL VALOR DEL SUELO URBANO EN BOGOTA 2003, SE ENCONTRÓ QUE EL VALOR M2 DE TERRENO PARA AREA UTIL ES DE \$300.000 EN PROMEDIO.

-AL HACER EL EJERCICIO PARA CALCULAR EL VALOR DEL TERRENO POR M2, SE TOMÒ UN VALOR DE \$300.000 PARA EL AREA UTIL, OBTENIENDO UN VALOR APROXIMADO DE \$170.000 M2 COMERCIALES PARA EL AREA TOTAL DEL PREDIO.

-SE TOMA UN VALOR POR METRO CUADRADO DE AREA UTIL SUPERIOR AL SUGERIDO EN EL AVALUO COMERCIAL ANEXO (\$280.000), YA QUE LOS PREDIOS PRESENTAN MUY BUENA UBICACIÓN DENTRO DE LA CIUDAD, CON AMPLIAS VIAS DE ACCESO, NORMA DE INDUSTRIA Y PROYECTO URBANISTICO APROBADO.

-EL INTERESADO APORTA COMO PRUEBA EL AVALUO COMERCIAL ELABORADO POR LA INMOBILIARIA SOTO SINISTERRA & ASOCIADOS LTDA. POR UN VALOR TOTAL DE \$1.183.404.360,00 (\$57.000 M2). SE HACE LA ANOTACION QUE ESTE AVALUO NO TIENE EN CUENTA EL VALOR DE LA VIA PERTENECIENTE AL PLAN VIAL DE LA CIUDAD, POR TAL MOTIVO EL VALOR POR METRO CUADRADO DE TERRENO ES TAN BAJO, COMPARADO CON EL PROPUESTO.

-DE ACUERDO AL MANUAL DE CODIGO DE USO Y DESTINO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL, EL PREDIO DE ESTUDIO TIENE DESTINO 62 (sic).



URBANIZABLE NO URBANIZADO CUYA DEFINICION ES PREDIOS URBANOS SIN CONSTRUCCION CON POSIBILIDAD DE URBANIZACION PERO NO HAN SIDO DESARROLLADOS.

-LA FUNCION DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL ES LA DE DEFINIR EL AVALUO CATASTRAL DE LOS PREDIOS PERO NO FIJAR, TASAR Y RECAUDAR EL IMPUESTO PREDIAL, FUNCION QUE CUMPLE LA SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL, POR TAL MOTIVO LAS INQUIETUDES Y SOLICITUDES SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL DEBE REALIZARSE DIRECTAMENTE A ESTE ENTE ADMINISTRATIVO.

-MEDIANTE LA RESOLUCION 00081 DEL 10 DE FEBRERO DE 2005 DEL DACD, SE MODIFICA EL VALOR DEL TERRENO A \$150.000 PARA LA VIGENCIA 2004.

-PARA LA VIGENCIA POSTERIOR SE DEBE INCREMENTAR EL INDICE DE LEY DE ACUERDO AL DECRETO 443 DE 2004.

VIGENCIAS		RESOLUCION		ZHFG
1 ^a	ACTUALIZACION	1623	2000	6040310153401
2001				024803
2 ^a	ACTUALIZACION	1262	2003	LOCALIDAD
2004				ENGATIVA 10-



AVALUO \$5.148.827.000,00	INCORPORADO	SIIC:	EL AVALUO SE MODIFICA
DISCRIMINADO ASI:	AREA	VALOR	DE: \$5.148.827.000,00
UNIT			A: \$3.114.210.000,00
TERRENO:.....20.761,40			VIGENCIA: 2004
\$248.000,00			
CONSTRUCCION:.....			

Cordialmente,

Ing. DIANA GONZALEZ GARCIA
Profesional Avaluador"

Llaman la atención de la Sala, las siguientes conclusiones del transcrito informe técnico: i) en primer lugar, discriminó el área total del terreno señalando que los 20.761,40 M2, están divididos en un super lote 1 de 1691,63 M2, un super lote 2 de 2515,85 M2, en zona verde de 5.180,92 M2, AFECTACION VIA AV. JOSE CELESTINO MUTIS -7718,40 M2 Y ZONAS DE PROTECCION AMBIENTAL-3657,6 M2.

Por tanto, en el informe técnico si se hizo alusión a la afectación del predio en 7.718,40 M2, por la obra vial. A renglón seguido el mismo informe dijo



que los **“7718,40 M2 CORRESPONDIENTES A LA CESION DE LA AV. CIUDAD DE CALI QUE SE TOMAN COMO ÚTILES YA QUE ES UN ÁREA DE TERRENO QUE EL DISTRITO DEBE COMPRAR PARA DESARROLLAR EL PLAN VIAL DE LA CIUDAD (POT) EL RESTO DEL AREA SON DE CESION TIPO A Y DE PROTECCION DE ACUERDO AL DESARROLLO URBANISTICO LOS CHIGUIROS”**

La Sala observa que en el primer párrafo, los 7.718,40 M2 del predio, la avaluadora los estimó como afectación por el paso de la Avenida José Celestino Mutis, pero luego en el siguiente párrafo transcrito afirmó que ese mismo metraje correspondía a la cesión de la Av. Ciudad de Cali, lo que hace concluir a la Sala que dicha cabida de terreno sí fue tomada en cuenta como afectación por dichas obras viales pero que en todo caso, esa área de terreno era de propiedad de la demandante y que le correspondía al Distrito comprarle dicho predio para desarrollar el plan vial de la ciudad según el POT. También dijo que el resto del área del terreno (8.838,52 M2), correspondía a cesión tipo A y de protección de acuerdo al desarrollo urbanístico Los Chigueros.

Dado lo anterior, **la Sala interpreta que la administración lo que está indicando en el acto demandado, es que en la determinación del valor del M2 del predio de la demandante, tuvo en cuenta tanto el valor del área útil como el de las afectaciones, al considerar que éstas no se podían descontar por lo que no habían sido cedidas al Distrito Capital**



como tal y que en todo caso, los 7.718,40 M2 de afectación por las obras viales, los consideraba útiles por lo que podían ser vendibles por la propietaria actora a la administración distrital.

A juicio de la Sala, en vista de que tal y como lo indicó el informe técnico integrante de la resolución acusada, le correspondía al Distrito adquirir parte del predio de la demandante para la continuación de las obras viales, era porque reconocía a la sociedad actora como la propietaria del terreno, lo que presupone a su vez que en su oportunidad Inversiones Coprim Ltda. recibiría por parte de la administración municipal la respectiva compensación en dinero por dicha cesión.

Con el fin de contextualizar el tema, resulta ilustrativo el siguiente aparte jurisprudencial proferido por la Sección Cuarta de esta Corporación:

“De otra parte, la actora señala que el inmueble con matrícula inmobiliaria 50C-410923, relacionado en el artículo 4 del acto demandado, no hace parte del Parque Industrial La Cofradía y que los predios con matrículas inmobiliarias 50C-169-5343 y 50C-1715723 corresponden a zonas de cesión gratuita que por Resolución 364 de 24 de septiembre de 2008 el Municipio autorizó compensar en dinero. Frente al folio de matrícula inmobiliaria 50C-410923, la Sala precisa que asiste razón a la actora, pues de acuerdo con el estudio técnico, que, se insiste, hace parte del acto demandado, el predio correspondiente a dicho folio de matrícula no forma parte de los inmuebles que integran el Parque Industrial la Cofradía. (...) Respecto a los predios con

folios de matrícula inmobiliaria 50C-1695343 y 50C-1715723, la Sala precisa que fueron englobados en un predio de 16.174.04 m2, identificado con matrícula inmobiliaria 50C-1744023, en el que se construyó la bodega 8 del Parque Industrial La Cofradía. El citado predio correspondía a áreas de cesión gratuita que por Resolución 364 de 24 de septiembre de 2008, el Municipio autorizó compensar en dinero. Así, en lugar de recibir dicho predio a título de cesión gratuita, el Municipio optó por recibir dinero, como se advierte en la citada resolución: (...) En consecuencia, no existió la cesión gratuita del lote de terreno, correspondiente a los predios con folios de matrícula inmobiliaria 50C-1695343 y 50C-1715723, que fueron englobados en un predio de 16.174.04 m2, según folio de matrícula inmobiliaria 50C-1744023. Ello, porque el Municipio optó por obtener la compensación en dinero para adquirir inmuebles para cumplir los diversos programas del Plan de Desarrollo. Como consta en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-1744023, mediante escritura pública 4128 de 24 de diciembre de 2008, el representante legal de la Inmobiliaria La Cofradía reformó la Urbanización Parque Industrial La Cofradía. La reforma consistió en levantar la afectación al uso público de las zonas de cesión gratuita compensadas para convertirlas en área útil, sobre la cual se desarrolló la etapa III del proyecto inicialmente aprobado, y que de acuerdo con lo señalado por las demandantes, correspondió a la construcción de la bodega 8. Así, por efectos de la compensación en dinero de áreas de cesión gratuita, cesó la afectación a uso público que pesaba sobre esas áreas, por lo que se convirtió en área útil para el desarrollo de la tercera etapa del Parque Industrial La Cofradía. Por lo anterior, sobre el globo de terreno identificado con la matrícula inmobiliaria 50-1744023 se desarrolló una nueva etapa del Parque Industrial La Cofradía.” (Sentencia del 4 de febrero de 2016 radicado 25000232700020120057401 M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia) (subrayas fuera de texto)



De acuerdo con los apartes transcritos del fallo analizado, se observa **prima facie** que la afectación al uso público de las zonas de cesión gratuita que se reputen de un determinado predio, deben estar previamente reconocidas o fijadas en una resolución que así las acrediten y, que en caso de que no sea reconocida una cesión como en este caso aconteció, la respectiva entidad territorial deberá optar por compensar en dinero la adquisición de dicho inmueble al particular, para poder adelantar proyectos como el de las obras viales, tal y como lo advirtió la resolución demandada.

6.2.2. En cuanto a la prueba documental que acredita la tradición del predio de Inversiones Coprim Ltda.

Luego de las anteriores conclusiones generales, lo que procede es verificar el análisis efectuado por la primera instancia a la prueba documental que acredita la titularidad del predio objeto del avalúo catastral. Es así como refirió lo siguiente:

“Del acervo probatorio allegado al proceso, la Sala encontró la escritura 5293 del 28 de noviembre de 1996 de la Notaría 36 de Bogotá, en la que consta que los propietarios del inmueble con matrícula inmobiliaria 050 1296097 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro, procedieron a realizar división material en tres lotes, siendo adjudicado para la firma Negocios e Inversiones Estrella Limitada, del lote A un área de 59.581,65 M2 y del lote B 22.415.39”.

Cotejado el contenido de la **Escritura Pública 5293 del 28 de noviembre de 1996**⁷, la Sala rectifica lo afirmado por la primera instancia en el sentido de que efectivamente el predio identificado con la matrícula inmobiliaria N° 050-1296097, fue dividido por sus propietarios en tres lotes así: LOTE A con cabida de 59.581,65 M2 propiedad de NEGOCIOS E INVERSIONES ESTRELLA LTDA. EN LIQUIDACION; **LOTE B** con un área total de **24.673,9 M2** y no 22.415,39 M2 como lo dijo el a quo, siendo dueña la señora Lilian Gutt de Mishaan de 2.258,5 M2 y Negocios e Inversiones Estrella Ltda. en liquidación dueña de 22.415,39 M2 del lote B; el LOTE C con área de 25.073,84 M2 cuya propietaria es Lilian Gutt de Mishaan.

El a quo también dijo lo siguiente:

“De la escritura 4959 del 16 de septiembre de 1997 de la Notaría 18 del Círculo de Bogotá, con matrícula inmobiliaria 50C-1446896 correspondiente al predio ubicado en la Transversal 85 N° 52ª-15, se desprende que 3.912,42 M2 del lote B, fueron vendidos al Instituto de Desarrollo urbano, con destino a la Avenida Ciudad de Cali (Avenida El Dorado Diagonal 61)”

⁷ Visible a folios 91-94 C.2

En efecto, revisado el contenido de la **Escritura Pública 4959 de 1997**⁸, el artículo primero relativo al objeto, dispuso: *“Que transfiere a título de venta, con destino a la obra AVENIDA CIUDAD DE CALI (Avenida El Dorado Diagonal 61) en favor del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, el derecho de dominio y la posesión material que ejerce sobre una zona de terreno de tres mil novecientos doce metros cuadrados con cuarenta y dos centímetros cuadrados (3.912,42 M2), que se segregó del inmueble ubicado en la transversal 85 N° 52ª-15, Lote B, registro catastral número EG 52ª T 85 2 y matrícula inmobiliaria número 50C-1446896 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santafé de Bogotá, zona centro...”* (subrayas nuestras)

La Sala observa que si del lote B que tiene un área total de **24.673,9 M2** se le quitan o restan los 3.912,42 M2 que fueron vendidos al IDU para que pudiera adelantar la obra Av. Ciudad de Cali, el área total del Lote B es de 20.767,48 M2, hasta ese momento de propiedad de la señora Lilian Gutt de Mishaan y la Sociedad Negocios e Inversiones Estrella Limitada.

Por su parte, el análisis del a quo fue el siguiente: *“que para la fecha en que se firmaron las escrituras públicas 5293 del 28 de noviembre de 1996 y 4959 del 16 de septiembre de 1997, la empresa actora INVERSIONES COPRIM LTDA. aún no era la propietaria del predio cuyo avalúo es cuestionado, por lo que perdía solidez el argumento de la demanda según el cual la actora había*

⁸ Obra a folios 34 y 35 del cuaderno principal



cedido el área para la Avenida Ciudad de Cali, pues lo que se encontró es que la señora Lilian Gutt de Mishaan y la Sociedad Negocios e Inversiones Estrella Limitada vendieron 3.912,42 M2 al Instituto de Desarrollo Urbano, con destino a esa avenida.”

La Sala encuentra que le asiste la razón a la primera instancia, como quiera que los 3.912,42 M2 que fueron vendidos al IDU, fueron aquellos que habían sido segregados del lote B que tenía una cabida total de 24.673,9 M2, quedando entonces la cabida o área total del Lote B en 20.767,48 M2, negocio jurídico en el que no intervino en ningún momento la sociedad actora.

Por tanto, es frente a este Lote B neto luego de la desagregación, que debe mirarse si el predio de la actora estaba sometido a afectación o no por cesiones como lo ha reclamado a través de la presente acción contenciosa. Lo anterior, por cuanto no puede pretender la accionante que los 3.912, 42 M2 de la afectación reconocida por la administración distrital para la obra vial, se le reconozcan como la misma afectación respecto del Lote B ya desagregado, por cuanto para dicha fecha este terreno no era de su propiedad, tal y como se verificará en seguida.

Continuando con el estudio de la prueba documental efectuado por la primera instancia, en otro aparte del fallo apelado sostuvo:

“la escritura 560 de 25 de febrero de 1998 de la Notaría 36 de Bogotá⁹, se desprende que los propietarios procedieron a la actualización de los linderos del lote B, que fue segregado por la venta que hicieron al Instituto de Desarrollo Urbano, quedando anotado que el predio se redujo en su cabida a 20.761,48 M²”.

Efectivamente se constata a folios 100 al 103 del cuaderno de anexos, copia de la **Escritura Pública 560 del 25 de febrero de 1998**, que en el artículo quinto señaló:

“Que como consecuencia de la citada segregación, el LOTE B se redujo en su cabida, la cual es ahora de VEINTE MIL SETECIENTOS SESENTA Y UNO PUNTO CUARENTA Y OCHO METROS CUADRADOS (20.761,48 m²)”. Por su parte el artículo octavo estableció: “Que conforme a la actual área del inmueble, la propiedad radica en cabeza de las personas y en las proporciones que a continuación se indican:

PROPIETARIOS	PORCENTAJE	EQUIVALENCIA
EN METROS 2		
NEGOCIOS E INVERSIONES		
ESTRELLA LTDA. EN LIQUID.	90,846574%	
18.861,093291695200		
LILIAN V. GUTT DE MISHAAN		9.1534252%
1.900,386542212960		

⁹ Figura a folios 101-103 del cuaderno de anexos



TOTALES
20.761,48”

100%

También indicó la primera instancia que “con ocasión de la liquidación de la sociedad Negocios e Inversiones Estrella Ltda., mediante escritura 3758 de 22 de diciembre de 1999 de la Notaría 36 del Circulo de Bogotá, se adjudicó el lote B de la Transversal 85 N° 52ª-15, con un área de 20.761,48 M2 a la Sociedad Inversiones Coprim Limitada, instrumento notarial, que contiene el acto jurídico del predio respecto del cual el demandante solicitó a la entidad demandada la corrección del avalúo catastral que se realizó a través de los actos administrativos impugnados”.

La anterior conclusión del a quo, es constatada por esta Sala luego de revisar los folios 74 al 81 del cuaderno de anexos que contienen copia de la **escritura pública 3758 del 22 de diciembre de 1999**, mediante la cual la sociedad Inversiones Coprim Ltda. es la propietaria del 100% del capital social de Negocios e Inversiones Estrella Ltda. en Liquidación. El artículo quinto de este documento público, señala que en virtud del anterior negocio jurídico, Negocios e Inversiones Estrella Ltda. en Liquidación le adjudicaba a la sociedad Inversiones Coprim Ltda., entre otros inmuebles el Lote B de la transversal 85 N° 52ª-15 con folio de matrícula inmobiliaria 50C-1446896 y área de 20.761,48 M2.



Por tanto, es a partir del 22 de diciembre de 1999, que Inversiones COPRIM Ltda. es la propietaria del predio cuyo avalúo catastral es cuestionado. En todo caso es preciso aclarar que la actora según este documento público, es propietaria del 90.84% y el 9.15% restante es de la señora Lilian Victoria Gutt de Mishaan, del total del 100 % correspondiente a los 20.761,48 M2 del lote.

6.2.3. En cuanto al valor probatorio del certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria N° 50C-1446896

El fallo objeto de impugnación consideró lo siguiente:

“Como la parte actora controvierte que el Departamento Administrativo de Catastro Distrital no podía para determinar la cabida del predio y su valor catastral tomar las áreas que fueron objeto de cesión, sobre el particular, el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria 50C 1446896 obrante a folios 71 y 72 del cuaderno dos, refleja la realidad jurídica del bien objeto de litigio y del mismo no se desprende que la Sociedad Coprim Limitada hubiese cedido áreas para zonas verdes, de protección ambiental, o con afectaciones viales, por ende el avalúo catastral debió realizarse como en efecto sucedió sobre la totalidad del terreno.

La afectación a que alude el actor cedida para la vía de la Ciudad de Cali, como ya se anotó, fue vendida el día 25 de febrero de 1998 al Instituto de Desarrollo Urbano por personas diferentes a la Sociedad Coprim Limitada y en una época en que ésta aún no era



propietaria del terreno respecto del cual la administración corrigió el avalúo catastral. “

Frente a estas dos concretas consideraciones, la apelante planteó el argumento central de la impugnación, al afirmar: *“es evidente que la sentencia apelada confunde la propiedad sobre los terrenos que soportan las cesiones y afectaciones con la existencia misma del gravamen, y con ello, de su efecto sobre el valor del predio, que debe reflejarse en el avalúo catastral. Al basarse en el registro público que da cuenta de la propiedad del bien, la sentencia toma como ‘prueba’ del hecho de la ‘ausencia’ de las afectaciones y de sus consecuencias en el avalúo catastral un registro que no está destinado para recoger los hechos cuya existencia se prueba con otros elementos”*, motivo por el que para la apelante, la sentencia recurrida desconoció el artículo 187 del CPC al no valorar y apreciar el material probatorio en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica que si acreditan la existencia de cesiones y afectaciones que obligaban a disminuir el valor del avalúo catastral.

La Sala observa que no le asiste la razón a la impugnante por las siguientes razones. En ningún momento la primera instancia confundió la propiedad sobre los terrenos que soportan las cesiones y afectaciones con la existencia misma del gravamen, como quiera que la afectación a la que se refiere la primera instancia es la que corresponde al terreno desagregado de 3.912,42 M2 que se hizo del mismo lote B que tenía un área inicial total de 24.673,9 M2 (del cual no era dueña Inversiones Coprim Ltda.), que junto con los lotes



A y C formaban parte de un lote de mayor extensión sobre el cual y mediante las escrituras públicas analizadas con antelación, se surtieron las respectivas divisiones materiales.

Por tanto lo que se evidencia, es que la apelante lo que pretende es que le sea reconocida o se le extienda esta misma afectación para probar las que ahora dice recaen sobre el lote B de su propiedad, a través de la presente acción contenciosa, supuesto hipotético que no es posible acoger como quiera que se trata de dos predios de terreno distintos, uno que corresponde al predio desagregado del Lote B y el Lote B como tal o Neto luego de la segregación y respecto del cual, se elaboró el avalúo catastral cuestionado en la resolución 11718 del 22 de febrero de 2005 demandada.

A juicio de la Sala, esta conclusión es la que viene a constituir el centro del dilema jurídico planteado por la demandante a través de la presente acción contenciosa, por cuanto lo que se debe destacar es que la afectación de los 3.912,42 M2 para el presente debate judicial no tienen ninguna injerencia jurídica, como quiera que en dicho negocio jurídico no intervino la demandante tal y como acertadamente lo señaló el a quo.

De allí que a la accionante le correspondía entonces, probar las afectaciones y cesiones distintas de las que corresponden a las del lote desagregado de



3.912,42 M2 del lote B, es decir, la carga probatoria la debió dirigir en acreditar las limitaciones al derecho de dominio sobre el lote de su propiedad con área de 20.761,40 M2.

Es por la anterior razón advertida, que con acierto afirmó el a quo que el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria N° 50C-1446896 obrante a folios 71 y 72 del cuaderno de anexos -que refleja la realidad jurídica del bien objeto de litigio-, no consignó las cesiones y afectaciones que echa de menos la apelante y que pretende le sean reconocidas mediante la presente actuación judicial.

Es así como, revisado el folio de matrícula inmobiliaria se observa, lo siguiente:

“ANOTACIÓN: Nro 5 Fecha 29-12-1999 Radicación: 1999-101206

Doc: ESCRITURA 3758 del: 22-12-1999 NOTARIA 36, de SANTA FE DE BOGOTA D.C. VALOR ACTO \$

ESPECIFICACION: 106 ADJUDICACION LIQUIDACION SOCIEDAD *DERECHOS DE CUOTA EQUIVALENTES AL: 90.846574% -ESTE Y DOS MAS.

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X indica persona que figura como titular de derechos reales de dominio)



DE: NEGOCIOS E INVERSIONES ESTRELLA LTDA.-EN
LIQUIDACION

A: INVERSIONES COMPRIM LTDA.

ANOTACION: Nro 6 Fecha: 05-12-2002 Radicaciòn: 2002-
102759

Doc: ESCRITURA 2623 del: 23-09-2002 NOTARIA 36 DE
BOGOTA VALOR ACTO: \$

ESPECIFICACION: 0904 ACTUALIZACION DE
NOMENCLATURA (OTRO)

**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X indica
persona que figura como titular de derechos reales de
dominio)**

A: INVERSIONES COPRIM LTDA. 8600718640 x

NRO TOTAL DE ANOTACIONES *6*

**CON BASE EN LA PRESENTE SE ABRIERON LAS
SIGUIENTES MATRICULAS**

0-)1466856

SALVEDADES: (Informaciòn Anterior o Corregida)

Anotaciòn Nro: 2 Nro. Correcciòn: 1 Radicaciòn: 1997-17934
fecha 05-11-1997

EN COMENTARIO LO INCLUIDO VALE. T.C.97-17934 COD.
OGF/GVA. AUX 5



Anotaciòn Nro: 2 Nro Correcciòn: 2 Radicaciòn: 1997-17934 fecha 13-11-1997

MATRICULA RESULTANTE DE LA SEGREGACION ES:
1466856 VALE.T.C.97-17934

COD. OGF/GVA.AUX. 5”

Llama la atención de la Sala, la importante anotación que este documento público consigna y es la relativa a la existencia de una matrícula inmobiliaria resultante de la segregación, que corresponde al **Nº 1466856**. Por tanto, **la conclusión a la que se arriba es que existe un folio de matrícula inmobiliario para el lote de propiedad de Inversiones Coprim Ltda. que es el que corresponde al Nº 50C-1446896** distinto del 1466856 que es el que viene a corresponder al lote desagregado de 3.912,42 M2. De allí que el certificado inmobiliario analizado por el tribunal de primera instancia, sí sirve de medio probatorio ya que refleja la realidad jurídica y económica del bien de la actora que como bien lo señaló, no evidencia las restricciones al dominio que reclama mediante esta acción.

Es preciso recordar las siguientes disposiciones legales del Decreto Ley 1250 de julio 27 de 1970 *“Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos”*, que entre otros temas, regula los siguientes:

“ARTICULO 2o. Decreto derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012



Están sujetos a registro:

1. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario. (...)" (subrayas del Despacho)

ARTICULO 4o. Decreto derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012 El archivo del registro se compone de los siguientes elementos:

1. La Matrícula Inmobiliaria, destinada a la inscripción de los actos, contratos y providencias relacionados en el numeral 1 del artículo 2o, referentes a cada bien raíz determinado. (...)" (Subrayas del Despacho)

ARTICULO 7o. <Decreto derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012> El folio de matrícula inmobiliaria constará de seis secciones o columnas, con la siguiente destinación:
La Primera columna, para inscribir los títulos que conlleven modos de adquisición, precisando el acto, contrato o providencia.

La Segunda columna, para inscribir gravámenes: hipotecas, prendas agrarias o industriales de bienes destinados al inmueble o radicados en él, actos de movilización, decretos que concedan el beneficio de separación.

La Tercera columna, para la anotación de las limitaciones y afectaciones del dominio: usufructo, uso y habitación, servidumbres, condiciones, relaciones de vecindad, condominio, propiedad horizontal, patrimonio de familia inembargable.



La Cuarta columna, para la anotación de medidas cautelares: embargos, demandas civiles, prohibiciones, valorizaciones que afecten la enajenabilidad.

La Quinta columna, para inscribir títulos de tenencia constituidos por escritura pública o decisión judicial: arrendamientos, comodatos, anticresis, derechos de retención.

La Sexta columna, para la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio. (subrayas fuera de texto)”

Con fundamento en las anteriores normativas, no cabe duda que en el folio de matrícula inmobiliaria N° 50C-1446896 debían estar consignadas en la columna tercera, las anotaciones de las limitaciones y afectaciones del dominio que a lo largo del debate procesal reclamó la demandante y que decían pesaban sobre el predio de su propiedad. Como quiera que analizado este certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria no figuran ninguna de ellas, se estaría en el supuesto normativo contemplado en el artículo 43 del Decreto Ley 1250 de 1970, que dice lo siguiente:

“ARTICULO 43. <Decreto derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012> Ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no han sido inscritos o registrados en la respectiva oficina, conforme a los dispuesto en la presente ordenación, salvo en cuanto a los hechos para cuya demostración no se requiera legalmente la formalidad del registro” (subrayas nuestras)



Esta Sección en sentencia del 2 de junio de 2011 dentro del expediente 2005-00519-01 M.P. María Elizabeth García González, acerca de la finalidad del folio de matrícula inmobiliaria, dejó sentado lo siguiente:

“En ese sentido, la Jurisprudencia de esta Sala ha precisado que la propiedad inmueble en Colombia se demuestra con el correspondiente Folio de Matrícula Inmobiliaria¹⁰, así:

“Con base en las normas trascritas y la doctrina aducida, puede concluirse que para adquirir el derecho de dominio sobre bienes inmuebles en Colombia, se requiere de **un título** traslativo de dominio, **válido**, que cumpla con las **solemnidades** exigidas por la ley como el otorgamiento de una escritura pública y de la **entrega** del bien por parte del tradente al adquirente mediante la **inscripción del título** (o registro de la escritura) en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. **Por lo tanto, la prueba de la propiedad inmueble la constituye el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.**” (subrayas fuera de texto)

De acuerdo con las anteriores disposiciones normativas y el precedente jurisprudencial, la Sala encuentra que en la medida en que el folio de matrícula inmobiliaria 50C-1446896 no registró en ninguna anotación, las

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de octubre de 2008, proferida en el expediente N°2003-01042-01. M.P. Dra. MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN.



afectaciones y cesiones que reclama la demandante le sean reconocidos mediante la presente acción contenciosa, no se apartó del ordenamiento jurídico la entidad distrital demandada en la medida en que el avalúo catastral para la vigencia 2004, tenía que hacerse teniendo en cuenta la totalidad del área del inmueble de su propiedad, como así lo reconoció el a quo, en vista de que no existía la resolución que reconociera la cesión obligatoria en favor del Distrito que reclama.

Por otra parte y con el fin de garantizar el derecho a la doble instancia, en aras de responder los interrogantes del recurso de apelación, procederá la Sala a verificar si las pruebas aportadas en el expediente por la demandante, acreditan o no la existencia de las afectaciones y cesiones con las que pretende la disminución del valor del avalúo catastral para la vigencia 2004, objeto de demanda.

6.3. Análisis valoratorio de las pruebas aportadas por la actora relativas a la existencia de las cesiones y afectaciones

Las pruebas que según la apelante no fueron valoradas ni apreciadas por la primera instancia son: la Escritura Pública N° 4959 del 16 de septiembre de 1997 de la Notaría 18 de Bogotá, la Resolución CU2-99-100 de 1999 expedida por la Curaduría Urbana número 2 de Bogotá y, el avalúo comercial



elaborado por la firma Soto Sinisterra & Asociados Ltda. que acredita el desfase entre el valor real y el fijado por la administración demandada.

6.3.1. La Escritura Pública N° 4959 del 16 de septiembre de 1997: La Sala no encuentra de qué manera le puede beneficiar a los intereses de la parte actora, pues como ya se analizó en precedencia, mediante este documento público la señora Lilian Gutt de Mishaan y la sociedad Negocios e Inversiones Estrella Ltda. en liquidación, en su calidad de propietarias del lote B vendieron al Instituto de Desarrollo Urbano IDU con destino a la obra Av. Ciudad de Cali, el derecho de dominio sobre 3.912,42 M2 segregados del Lote B.

Por tanto, en estricto sentido, esta prueba documental no acredita la existencia de las cesiones gratuitas y demás afectaciones que pretende la demandante le sean reconocidas sobre el terreno neto de su propiedad con cabida de 20.761,48 M2, por cuanto esa afectación por la obra vial de la Avenida Ciudad de Cali se reconoció pero para los 3.912,42 M2, lote que precisamente fue adquirido por el IDU para adelantar dicho proyecto.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, pierde solidez el argumento de inconformidad según el cual resulta irrelevante el momento en que se realizó la cesión al considerar que lo importante era la existencia actual de la cesión, como quiera que esta cesión afectó el predio desagregado del lote B que



pasó a propiedad del IDU, negocio jurídico en el que se insiste, no participó Inversiones Coprim Ltda.

En todo caso es preciso acotar, **que la Sala no puede desconocer que dicha obra vial “afectaba” un tramo del lote de Inversiones Coprim Ltda. correspondiente a 7.718, 40 M2; tan cierto es que el acto administrativo acusado así lo reconoce, pero lo que sucede es que la titularidad de este predio estaba en cabeza de la actora como quiera que se trataba de un área de terreno considerado útil o vendible mas no constituía una cesión gratuita como equivocadamente lo interpreta la apelante, tanto así que el mismo acto advirtió que le correspondía al Distrito Capital adquirirlo para desarrollar el plan vial de la ciudad consignado en el Plan de Ordenamiento Territorial POT, tal y como así lo consignó el acto.**

Y es que en relación con este punto, la apelante parte de un presupuesto equivocado como lo es el de considerar que debido a la supuesta afectación de su predio por las obras viales (incluyendo la de la Avenida Ciudad de Cali y la de la Avenida José Celestino Mutis -de la cual sí hizo alusión el acto demandado a pesar de que no se hubiera referido el a quo-), esta franja de su predio por el hecho de corresponder a una zona de reserva vial, se constituía per se en una cesión gratuita que hacía Inversiones Coprim Ltda. al Distrito, como quiera que no se puede desconocer lo consignado en los artículos 177 y 178 del Decreto 190 de 2004 que establecen lo siguiente:

“DECRETO 190 DE 2004

(Junio 22)

“Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003

(...)

Artículo 177. Definición y dimensión de las reservas viales (artículo 158 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 136 del Decreto 469 de 2003).

Las zonas de reserva vial son las franjas de terreno necesarias para la construcción o la ampliación de las vías públicas, que deben ser tenidas en cuenta al realizar procesos de afectación predial o de adquisición de los inmuebles y en la construcción de redes de servicios públicos domiciliarios.

(...)

Artículo 178. Delimitación de las reservas viales para efectos de constituir futuras afectaciones (artículo 159 del Decreto 619 de 2000).

Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) definir con detalle las zonas de reserva vial, señalarlas sobre la cartografía oficial, y ordenar y aprobar su demarcación sobre el terreno cuando lo juzgue conveniente.

Parágrafo 1: El Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) adelantará los estudios para definir y precisar las reservas y afectaciones viales producidas por el sistema vial a que hace referencia el presente artículo. Para llevar a cabo estos estudios, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital

(DAPD) cuenta con un plazo de tres (3) años contados a partir de la fecha de aprobación del presente Plan.

Parágrafo 2. (Adicionado por el artículo 137 del Decreto 469 de 2003). Los trazados viales, establecidos mediante reservas, se señalarán en la cartografía oficial del DAPD con el objeto de informar a la ciudadanía y servir de base para que las entidades ejecutoras puedan iniciar procesos de afectación o de adquisición de los inmuebles incluidos en las mismas.

Las zonas de reserva vial no constituyen afectaciones en los términos de los artículos 37 de la Ley 9ª de 1989¹¹ y 122 de la Ley 388 de 1997¹². Por lo tanto, su delimitación no producirá efectos

¹¹ El Artículo 37 de la Ley 9 de 1989, establece: Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta una máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia.

Derogado por el art. 73, Ley 1682 de 2013. El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho. Ver: Artículo 19 Decreto Nacional 2400 de 1989

En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de nueve (9) años.

La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente Ley. Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental. Ver: Artículo 122 Ley 388 de 1997 Decreto Nacional 1420 de 1998 Avalúo para determinar el valor comercial de bienes inmuebles.

¹² **Artículo 122º.-** Para efectos de garantizar el cumplimiento de las normas legales sobre compensación de las cargas del desarrollo urbano, será requisito para la afectación de inmuebles por causa de obra pública, en los términos previstos por el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, que la entidad pública que imponga la afectación disponga de la apropiación presupuestal correspondiente al pago de la compensación debida a su propietario por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación, cuya tasación será realizada por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones correspondientes.



sobre los trámites para la expedición de licencias de urbanismo y construcción en sus diferentes modalidades.”

Repárese que es enfático el inciso 2º del párrafo 2º del artículo 178 del Decreto 190 de 2004 en señalar, que las reservas viales no constituyen afectaciones, motivo por el que con acierto, el informe técnico del 28 de octubre de 2004 que hace parte integrante de la Resolución 11718 del 22 de febrero de 2005 objeto de demanda, señaló: *“El área bruta del predio es de 20.761,4M2 de los cuales 4.204,48 son desarrollables o útiles, 7.718,40 M2 correspondientes a la cesión de la Av. Ciudad de Cali que se toman como útiles ya que es un área de terreno que el Distrito debe comprar para desarrollar el plan vial de la ciudad (POT)...”*

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pierde fuerza y solidez la afirmación de la demandante según la cual: *“INVERSIONES COPRIM LTDA. no cuenta con la disposición sobre las áreas de cesión obligatoria del predio afectado, correspondientes a la Avenida Ciudad de Cali, como **equivocadamente** lo sostiene la Resolución que aquí se impugna. Dichas áreas fueron enajenadas al Distrito Capital en 1998, por lo cual ya no hacían parte de éste en el año 2004, de vigencia del avalúo demandado”*.

En los casos de inmuebles declarados como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberá garantizarse igualmente la disponibilidad presupuestal para el pago de la compensación, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la presente Ley.



Lo anterior, por cuanto se reitera, la venta que se hizo en el año 1997 y no 1998 como lo dijo la apelante, mediante la escritura pública 4959 del 16 de septiembre de dicho año, tuvo como objeto un negocio jurídico en el que no intervino la sociedad actora como quiera que para dicha fecha no era la propietaria del predio correspondiente al Lote B.

Es por esta razón que le asiste la razón a la primera instancia al afirmar: “No se encontró qué áreas del predio hubiesen sido cedidas legalmente por medio de una escritura pública debidamente registrada ante la Oficina de Registro de Instrumentos correspondiente, para proceder a descontarlas del área del predio matriz, pues contrario a lo alegado por el demandante, era necesario para el cálculo del avalúo catastral tomar la totalidad del área del predio de su propiedad al no encontrarse afectaciones ni cesiones del mismo”, (destacadas nuestras), en atención a que así lo exige el **artículo 1º del Decreto Distrital 161 de marzo 12 de 1999** *“Por el cual se establece un procedimiento para la titulación de las zonas de cesión obligatorias y gratuitas y se dictan otras disposiciones”, según el cual es mediante escritura pública que se acredita la incorporación de áreas públicas objeto de cesión obligatoria, al establecer lo siguiente:*

“Incorporación de áreas públicas. En la escritura pública de constitución de la urbanización se incluirá una cláusula en la cual se expresará que este acto implica cesión gratuita de las áreas públicas objeto de cesión obligatoria al Distrito Capital. Estas áreas quedarán demarcadas por localización y linderos en dicha



escritura, y el urbanizador tendrá la obligación de avisar a la Procuraduría de Bienes para que concurra a firmar la escritura en señal de aceptación. Registrada la escritura, el registrador de instrumentos públicos, abrirá los folios de matrícula que correspondan a la cesión”. (subrayas nuestras)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, no le asiste la razón a la parte actora al afirmar que la demandante no contaba con la disposición sobre las áreas de cesión porque se encontraban afectadas al uso público, por cuanto dicha cesión no fue protocolizada mediante escritura pública que así la reconociera y, menos aún, figura la respectiva anotación en el certificado de matrícula inmobiliaria del lote de Inversiones Coprim Ltda. 50C-1446896. Por lo anterior, resulta inane el comentario de la apelante en el sentido de que no es lo mismo afirmar que un bien es de uso público a decir que está afectado al uso público, pues en este caso el predio cuyo avalúo catastral es cuestionado, no había sido objeto de cesión gratuita obligatoria como lo reclama la demandante no obstante se construyera a futuro obras viales por dicho sector.

En un caso similar al que es objeto de la presente apelación, esta Sección consideró lo siguiente:

“De esas circunstancias emerge, de manera diáfana que el predio de la actora aparece jurídicamente con tradición de propiedad privada desde mucho antes que se hiciera la cesión comentada,

pues se halla registrado como tal y así se perfeccionó su tradición mediante el comentado registro, y en su tradición no aparece que hubiera salido del dominio privado, pues en dicha tradición no está registrada la cesión motivo del sub lite que le fue hecha al Distrito para la mencionada calle 75.

(...)

La jurisprudencia de esta Corporación tiene dicho que ningún título es oponible por los particulares cuando se trata del dominio del espacio público¹³, por la cual la escritura pública de compraventa que aduce la actora y su registro no sería oponible a la Administración si se hubiera acreditado el carácter de espacio público del predio objeto de dicha compraventa, pero como esa condición no se ha acreditado en sede administrativa ni en este proceso, no puede desconocerse el registro que como venta se hizo de la respectiva escritura pública y, por lo tanto, el carácter de propiedad privada que tiene ese bien.

La sola proyección de la calle 75 cruzando el lote de la actora, que por cierto sería sólo por una parte del mismo, para conectar la carrera 47 con la carrera 46B, no es título alguno para que ese lote pase a tener carácter de bien de uso público, pues su carácter de bien privado no desaparece por el mero hecho de que la Administración tenga prevista tal prolongación.” (subrayas y negritas fuera de texto) (Sentencia del 22 de marzo de 2007 radicado número: 25000-23-24-000-2001-00835-01 M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta)

¹³ Ver sentencia de 23 de marzo de 2001, expediente núm. 3100, Consejero Ponente doctor Manuel Santiago Urueta Ayola.



Con fundamento en la transcrita jurisprudencia, se puede afirmar que la afectación correspondiente a los 7.718,40 m2 del predio de la actora, por causa de las obras viales de la Avenida Ciudad de Cali y Avenida José Celestino Mutis, reconocidas en el Informe Técnico de la Resolución 11718 del 22 de febrero de 2005 demandada, no se constituye en un título que mute la naturaleza de bien privado de la actora por el de bien de uso público, como al parecer lo entiende la apelante, no obstante que esté afectado al interés de la comunidad en general, hecho que es innegable.

Según lo visto, lo que observa la Sala es que la apelante partió del presupuesto equivocado según el cual, la cesión gratuita y obligatoria de la cual dice fue objeto el predio de su poderdante, se entiende incorporada como espacio público, ya que por esta circunstancia no perdió la condición de ser un predio privado de la demandante tanto así que por ello le correspondía adquirirlo al Distrito, para poder continuar con el desarrollo del plan vial según el Plan de Ordenamiento Territorial POT de la ciudad, a pesar de estar dispuesto al uso público pues es indiscutible el servicio que prestaría a la colectividad.

Resultan ilustrativos los siguientes apartes jurisprudenciales de la Sección Cuarta de esta Corporación:

“Como puede apreciarse el constituyente amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente referida en la legislación civil (artículos 674 y 678 C.C.), teniendo en cuenta

que no se limita a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en dicha legislación, sino que se extiende a todos aquellos bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización colectiva. Así, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad. (Sentencia del 5 de noviembre de 2003 radicado 68001231500020000344701 (AP-03447) M.P. María Inés Ortiz Barbosa) (subrayas nuestras)

“Según la Ley 388 de 1997, son motivos de utilidad pública y por tanto, para efectos de decretar su expropiación y de declarar de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles destinados a la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo. De acuerdo con estas disposiciones un bien es de uso público por su naturaleza, por su uso o por su afectación. Dentro de esta categoría se encuentran las áreas requeridas para la circulación vehicular o peatonal, razón por la cual, la adquisición de inmuebles con el fin de ejecutar proyectos de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo, es motivo de utilidad pública porque se dirigen a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas. En el caso sub júdice, no se discute que el demandante no tuviera bienes destinados al uso público, o que hubieran sido adquiridos para hacer parte del sistema del Tren Metropolitano, lo que se cuestiona es que no se probó cuáles de los bienes de la demandante que fueron gravados con la contribución de valorización fueron afectados al uso público. En consecuencia, el demandante debía demostrar de manera concreta la afectación o destinación al uso público de cada uno de

los predios respecto de los cuales adujo esa característica y que fueron gravados con la contribución de valorización, sin embargo, sólo allegó fotocopias de las escrituras de compraventa de algunos de los inmuebles y de los actos administrativos de afectación al uso público, que por tener una fecha muy anterior a la de la contribución de valorización (1999) no es posible determinar la situación jurídica de tales predios para el momento en que se distribuyó el gravamen ni que fueran de uso público, si alguna vez tuvieron esa calidad. Por tal razón, como no está demostrada la calidad de bienes de uso público de los predios que fueron gravados con la contribución de valorización, se confirmará la sentencia apelada. (Sección Cuarta. Sentencia del 18 de octubre de 2007 radicado 05001233100020000127601 (15605) M.P. Héctor J. Romero Díaz)

Por tal motivo, no es posible compartir la afirmación de la apelante en el sentido de que dichas limitaciones se entendían incorporadas como espacio público a partir del otorgamiento de la escritura pública de cesión, pues como ya se vio no obra prueba de este documento público, por lo que menos aún se puede acreditar la violación del artículo 117 de la Ley 388 de 1997, que establece lo siguiente:

“INCORPORACION DE AREAS PÚBLICAS: Adiciónase el artículo 5º de la Ley 9 de 1989, con el siguiente párrafo:

PARAGRAFO. El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se



determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.” (subrayas fuera de texto)

Es preciso acotar que en el expediente, no obra prueba ni de la escritura pública de constitución de la urbanización Los Chigueros –proyecto al que le fue otorgado licencia de urbanismo y que se desarrollaría en el predio de la demandante-, ni de la anotación respectiva de dicha incorporación en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria debidamente registrado en la Oficina de Instrumentos Públicos, en los que se hubieran determinado las áreas públicas del predio de Inversiones Coprim Ltda. que hubieran sido objeto de cesión al Distrito Capital, por lo que mal puede hablarse de violación del artículo 117 de la Ley 388 de 1997.

En un caso similar al que ocupa la presente atención del ad quem, esta misma Sección dejó sentado el siguiente aporte jurisprudencial:

“Lo que el Municipio de Pereira considera como bienes de uso público, es la zona de cesión obligatoria que el ente territorial dice haber recibido de parte del Proyecto de Urbanización Coodelmar. Sin embargo, en la tradición del bien inmueble en que fue construida la Urbanización Coodelmar II, que consta en el Folio de Matrícula Inmobiliaria núm. 290-90051 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pereira, visible a folios 180 a 206, no se observa la transferencia del dominio de zona de cesión alguna

al Municipio demandante. Al respecto, el artículo 24 del Decreto núm. 958 de 1992, vigente para la época en que se construyó la citada Urbanización, estableció la manera en que se perfecciona la transferencia de las zonas de cesión, en los siguientes términos: “ARTICULO 24°. La transferencia de las zonas de cesión de uso público se perfeccionará mediante la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados correspondiente, de la escritura pública por medio de la cual se constituye la urbanización o parcelación y se enajenan las zonas de cesión de uso público (...) En ese sentido, la Jurisprudencia de esta Sala ha precisado que la propiedad inmueble en Colombia se demuestra con el correspondiente Folio de Matrícula Inmobiliaria, (...) Adicionalmente, la Sala ha señalado que tal derecho no se pierde por el mero hecho de que la Administración planee obras que impliquen la afectación del mismo, salvo que se reconozca la compensación o indemnización del caso (...) La providencia anterior (22 de marzo de 2007, Radicado 2001-00835-01) tiene perfecta aplicación en el presente asunto, pues en el proceso no obra prueba alguna de que el área de cesión obligatoria que reclama el Municipio demandante, le haya sido transferida a éste en los términos previstos en el artículo 24 del Decreto núm. 958 de 1992, esto es, con la inscripción de la Escritura respectiva ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Contrario a ello, se repite, sí se aportó el folio de matrícula inmobiliaria que evidencia que el predio donde se encuentra la zona deportiva y recreativa que el ente territorial demandante reclama, es propiedad privada, carácter que no se pierde por el hecho de que el área reclamada se haya previsto en los planos respectivos como “ZR1” (recreativa) y “ZD1” (deportiva), tal como se precisó en la sentencia transcrita. Por lo tanto, no hay lugar a ordenar la restitución del espacio público pretendida por el Municipio de Pereira.” (subrayas del Despacho) (Sentencia del 2 de junio de 2011 Rad. 66001-23-31-000-2005-00519-01 M.P. María Elizabeth García González)



De acuerdo con los apartes jurisprudenciales transcritos, la Sala encuentra que la acreditación probatoria de la transferencia de las cesiones y afectaciones de los inmuebles, es mediante el folio de matrícula inmobiliaria en el que conste la inscripción de la escritura pública por medio de la cual se constituye la urbanización o parcelación y se enajenan las zonas de cesión de uso público, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, **motivo por el que la Sala llega a la conclusión de que no es posible reconocer cesiones de hecho como pareciera ha sido el querer de la actora, en vista de la inexistencia del documento público que acredite la cesión que pregoná.**

Cotejadas las anteriores consideraciones frente al caso sub lite, no se observa que la demandante hubiera acreditado la escritura pública en la que aparecían las cesiones gratuitas y obligatorias que recaían sobre el inmueble de su propiedad en favor del Distrito Capital, pues como se dejó estudiado, la Escritura Pública 4959 del 16 de septiembre de 1997 no es válida para estos efectos.

Finalmente es necesario tener en cuenta que la primera instancia ofició¹⁴ al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para que rindiera dictamen sobre el siguiente interrogante: *“b) manifieste, si las partes objeto de cesión de un inmueble pueden o no tenerse como tales para determinar la cabida o el*

¹⁴ A través del oficio N VQ-06-2066 del 27 de noviembre de 2006, visible a folio 205 del cuaderno principal



valor catastral”, cuya respuesta fue la siguiente¹⁵: “1. Numeral b) Las partes objeto de cesión de un inmueble, cuando han sido cedidas legalmente por medio de una escritura pública debidamente registrada ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, se deben descontar del área del predio matriz, por lo tanto, no deben ser incluidas dentro del área del inmueble y en su respectivo avalúo catastral. Mientras no exista la escritura de cesión debidamente registrada, estas áreas hacen parte del inmueble matriz y se tienen en cuenta para el cálculo del avalúo.”

En vista de que no obra en el plenario, documento o escritura pública en la que conste la cesión de los 7.718,40 M2 que hubiera efectuado la demandante en favor del Distrito Capital, para la proyección de las obras viales, no es posible aceptar que esta porción del terreno de la demandante había salido de su propiedad y por ende, debía ser excluida del avalúo catastral cuestionado. Por tanto cobra validez la afirmación de la entidad demandada en el sentido de que el área de 7.718,40 M2 destinada al desarrollo vial, correspondía a un área vendible y por ende comercial, mas no a una cesión gratuita.

6.3.2. La Resolución CU 2-99-100 de 1999 expedida por la Curaduría Urbana Número 2 de Bogotá: Este es el segundo medio de prueba que a juicio de la apelante, acredita la existencia de las cesiones y afectaciones

¹⁵ Aparece la respuesta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en los folios 207-210 del cuaderno principal

sobre el predio de Inversiones Coprim Ltda. Sea lo primero advertir, que la apoderada de la actora no planteó comentarios puntuales mediante los cuales respalde su inconformidad, sino que en la apelación dijo en términos generales, que se trató de una prueba que no fue valorada por la primera instancia y que por ello vulneró el artículo 187 CPC.

Pues bien, revisada la actuación procesal se tiene que el Informe Técnico del 28 de octubre de 2004 que integra la Resolución 11718 del 22 de febrero de 2005 objeto de la presente demanda, señaló: *“El predio forma parte de la urbanización los chigüiros, aprobada por el Departamento de Planeación Distrital mediante la Resolución 266 de 1993 y aceptado en la Curaduría Urbana N° 2 de Bogotá, según plano urbanístico CU2-E83/4-01”*.

Revisado el contenido de la Resolución N° CU2-99-100 del 1° de junio de 1999 *“por la cual se aprueba la modificación del proyecto general de la urbanización LOS CHIGUIROS, se autoriza la división por etapas, se establecen sus normas, se concede licencia de urbanización para la ETAPA I y se fijan las obligaciones a cargo del urbanizador responsable”*¹⁶, expedida por la Arquitecta Curadora Urbana 2 de Bogotá, se observa que en el artículo 2° concedió a la señora Lilian Gutt de Mishaan y a la sociedad Negocios e Inversiones Estrella Ltda. en liquidación, licencia de urbanización para la terminación de las obras de urbanismo y saneamiento de la ETAPA I de la urbanización LOS CHIGUIROS.

¹⁶ Este acto administrativo figura a folios 114 a 126 del cuaderno de anexos



Por tanto, para la fecha de expedición de este acto administrativo, la destinataria de la licencia de urbanización Los Chigueros en estricto sentido no podía ser la sociedad Inversiones Coprim Ltda., como quiera que fue a partir del 22 de diciembre de 1999 que a esta persona jurídica se le adjudicó la propiedad del lote B.

En todo caso y partiendo del presupuesto de que luego de la adjudicación del predio a Inversiones Coprim Ltda. esta sociedad resultó ser la destinataria de dicha licencia de urbanismo, lo cierto es que en ningún aparte del acto expedido por la Curadora Urbana se consignó, que el predio apenas disponía de un área útil de 4.204,48 M2, como acertadamente lo afirmó la Resolución 30319 del 26 de abril de 2005 mediante la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 11718 de 2005, que en últimas es la petición central de la demanda, al pretender que sobre estos 4.204,48 M2 era que la entidad demandada debía haber fijado el avalúo catastral cuestionado.

A juicio de la Sala, esta prueba del acto de la Curaduría Urbana, no beneficia los intereses de la apelación, como quiera que al habersele expedido la licencia de urbanismo para el proyecto Los Chigueros pierde solidez la existencia de cesiones y afectaciones, pues de existir estas limitaciones al dominio en el predio de su propiedad, la Curaduría Urbana 2 no podía haber expedido este acto administrativo que modificó la inicial licencia de



urbanismo otorgada mediante Resolución 266 del 12 de marzo de 1993, por cuanto incurriría en la transgresión del artículo 447 del Decreto 190 de 2004, que señala lo siguiente:

“Artículo 447. Definición de afectación (artículo 483 del Decreto 619 de 2000).

La afectación es una restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos, que limita o impide la obtención de las licencias urbanísticas de que trata el capítulo X de la ley 388 de 1997, por causa de la construcción o ampliación de una obra pública o por razón de protección o ambiental.” (destacado nuestro)

De Perogrullo resulta afirmar, que si el acto de la Curadora Urbana 2 al *“Conceder a ... licencia de urbanización para a la terminación de las obras de urbanismo y saneamiento de la ETAPA I de la urbanización Los Chigueros”*, es porque no existía afectación que limitara el derecho de dominio por parte de Inversiones Coprim Ltda. en el predio de su propiedad.

6.3.3. La tercera prueba que a juicio de la apelante no fue valorada por la primera instancia y que acredita la existencia de las cesiones y afectaciones del predio de Inversiones Coprim Ltda., es el **avalúo comercial elaborado por la firma Soto Sinisterra & Asociados Ltda. miembro de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá**



Consideró la impugnante que este avalúo es un dictamen técnico que demuestra el desfase entre el valor real y el fijado por la entidad distrital demandada, aunado al hecho de que le dio prelación y fundamentó el avalúo catastral cuestionado, con base en un registro de propiedad que no tiene por qué dar cuenta de estos hechos.

Frente a la idoneidad del certificado de matrícula inmobiliaria 50C-1446896, para acreditar la realidad jurídica y económica del inmueble respecto del cual se fijó el avalúo catastral cuestionado, ya se pronunció la Sala en el acápite 6.2.1. de esta providencia, al afirmar que contrario a lo estimado por la demandante, este documento junto con las diferentes escrituras públicas mediante las cuales se analizó la tradición jurídica del predio, son las pruebas documentales que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de esta Sección reconocen como las que vienen a acreditar la existencia o la transferencia de las cesiones y afectaciones, que para el caso en estudio no figuran en el expediente.

Otro reproche efectuado por la recurrente es el siguiente:

“Finalmente, debe tenerse en cuenta que el Tribunal desestima como valor real del inmueble el señalado en el avalúo comercial aportado como prueba, por el simple hecho de diferir del señalado por Catastro Distrital en los actos demandados. **Esto implica una evidente falta de motivación de la sentencia**, comoquiera que desvirtúa una prueba de naturaleza técnica por el simple hecho de



no coincidir con la practicada por la Administración. **Es evidente que si el Tribunal pretendía desestimar una prueba de carácter técnico, debía pronunciarse sobre los argumentos técnicos mostrados en ésta**, en lugar de desecharla por no coincidir con una estimación oficial del avalúo, que por ser precisamente la base de los actos cuestionados, no puede tomarse como estimación objetiva del mercado inmobiliario”.

La Sala respeta pero no comparte las anteriores afirmaciones de censura, como quiera que el fallo apelado acogió el avalúo catastral y no el comercial elaborado por una firma particular, con fundamento en el crédito que le otorgó a dicha prueba técnica tal y como se verá en seguida.

De otra parte, no resulta acertado afirmar, que la providencia apelada incurrió en “falta de motivación” al no acoger la prueba técnica elaborada por la Firma Soto & Sinisterra, por cuanto en el ámbito contencioso administrativo, esta es una de las causales de nulidad que se predicen de los actos administrativos, mas no de las sentencias judiciales. En segundo término y sólo en gracia de discusión, dicha “falta de motivación” se predicaría en caso de que el fallador de primera instancia, hubiera adoptado la decisión de declarar la legalidad del avalúo catastral cuestionado, sin contar con el análisis del documento cuestionado, lo cual no aconteció en el sub judice.

Es por esta razón que acertadamente, en la Resolución N° 0496 del 3 de agosto de 2005 mediante la cual al resolver el recurso de apelación



interpuesto contra la Resolución N° 11718 del 22 de febrero de 2005, decidió confirmarlo en todas sus partes, al considerar el Director General del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, lo siguiente: *“De otra parte, debe aclararse que dentro del proceso de revisión del avalúo y con ocasión de los recursos, fue tenido en cuenta el comercial aportado como prueba, distinto es que del estudio y práctica de pruebas se haya establecido que los valores estimados por la firma SOTO SINISTERRA & ASOCIADOS LTDA., no se comportan con el mercado inmobiliario del sector”*.
(subrayas del Despacho)

La Sala observa que no es cierto que el a quo hubiera desestimado el avalúo comercial con el que pretendió la actora desvirtuar el avalúo catastral demandado, lo que sucede es que frente al elaborado por la entidad demandada, la primera instancia dijo lo siguiente: *“Para la investigación económica la División de Actualización del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, fijó el avalúo catastral teniendo en cuenta el área útil, la ubicación del predio, el entorno del inmueble, estudios que permitieron a esta Corporación concluir que los avalúos catastrales 2004 y 2005 fueron legalmente fijados conforme a las características del sector donde se localizó el predio, siendo un área de actividad especializada como zona industrial (Fl 138 cdno dos)”*.

Precisamente de los folios 130 al 148 del cuaderno de anexos, aparece el avalúo de la firma Soto Sinisterra & Asociados Ltda., lo cual evidencia que el



a quo si apreció esta prueba técnica, distinto es que no la hubiera compartido y le diera prelación en cambio a la elaborada por la entidad demandada.

En relación con este tema, esta Sección dejó sentado que por el hecho de no ser acogido un dictamen pericial, refiriéndose a los avalúos realizados por firmas avaluadoras particulares, ello no significa que no hubieran sido analizados en su oportunidad y, por ende, que carezcan de valoración probatoria, tal y como así lo expresó el siguiente aparte jurisprudencial:

“Al respecto la Sala anota que los avalúos catastrales realizados por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, guardan conformidad con los parámetros técnicos consignados tanto en el Decreto Reglamentario 3496 de 1983 como en la Resolución 2555 de 1988 expedida por el IGAC. La presunción de validez de los actos demandados no fue desvirtuada por la parte demandante quien no demostró por qué los valores de los metros cuadrados de construcción o del terreno para el momento en que se hicieron los avalúos por parte de Catastro Distrital y para el sector donde se encuentra la sede del Club el Nogal, no correspondían a la realidad. No se probó que Catastro Distrital se hubiera apartado de las normas técnicas que rigen la realización de los avalúos. Tampoco se tuvo en cuenta que el valor del avalúo para el año de 1996 incluye el total de la construcción que no había sido tomada en cuenta en los años anteriores, lo que explica la diferencia tan abismal en los avalúos, a que se hace referencia en la demanda.

Respecto a la falta de valoración de las pruebas por parte de Catastro Distrital a que se alude en el recurso de apelación, la

Sala encuentra que el hecho de que no se hubiera acogido el criterio plasmado en los avalúos realizados tanto por la firma Ricardo y Rafael Núñez y Cía. Ltda., como por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, no significa que no se hubieran analizado y evaluado, tal y como se desprende del oficio 21430-1950-00 dirigido por el Jefe División Formación al Jefe Oficina Jurídica. Encuentra la Sala que los avalúos allegados por la Corporación Club El Nogal sí fueron tenidos en cuenta por Catastro Distrital, tanto que el Jefe de la Oficina Jurídica de Catastro Distrital, al resolver el recurso de apelación, abrió a pruebas el proceso y ordenó remitir el expediente a la División de Formación y Estudios Económicos para que fuera analizado el avalúo comercial presentado por el recurrente y practicado por la firma Corporación Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, y que así mismo se revisaran las vigencias 1996, 1997 y 1998. Al no desvirtuarse la presunción de validez de los actos demandados, se confirmará el fallo del Tribunal.” (Sentencia 7957 del 27 de marzo de 2003 radicado 2500023240002001016701 M.P. Olga Inés Navarrete Barrero)

Del mismo modo, la Sala encuentra que el fallo impugnado afirmó que las actuaciones adelantadas por el Departamento de Catastro se surtieron de conformidad con el artículo 5º de la Ley 14 de 1983, según el cual, es obligación al revisar los elementos físico y jurídico del catastro, tener en cuenta las posibles disparidades del avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario, tal y como así lo consignó el Informe Técnico que hace parte integrante del acto acusado Resolución 11718 de 2005, en el que señaló:



“-De la investigación inmobiliaria basada en encuestas a inmobiliarios, ofertas de zona y del libro el Valor del suelo urbano en Bogotá 2003, se encontró que el valor M2 de terreno para área útil es de \$300.000 en promedio.

-Al hacer el ejercicio para calcular el valor del terreno por M2, se tomó un valor de \$300.000 para el área útil, obteniendo un valor aproximado de \$170.000 M2 comerciales para el área total del predio.

-Se toma un valor por metro cuadrado de área útil superior al sugerido en el avalúo comercial anexo (\$280.000), ya que los predios presentan muy buena ubicación dentro de la ciudad, con amplias vías de acceso, norma de industria y proyecto urbanístico aprobado.

-El interesado aporta como prueba el avalúo comercial elaborado por la Inmobiliaria Soto Sinisterra & Asociados Ltda., por un valor total de \$1.183.404.360,00 (\$57.000) se hace la anotación que este avalúo no tiene en cuenta el valor de la vía perteneciente al plan vial de la ciudad, por tal motivo el valor por metro cuadrado de terreno es tan bajo, comparado con el propuesto”.

Es precisamente el anterior aparte transcrito el que origina la discrepancia entre los avalúos en conflicto sobre el predio de Inversiones Coprim Ltda. pues mientras el elaborado por la entidad demandada sí tuvo en cuenta el área de terreno correspondientes al área útil, al área de cesión cedida para la construcción de la Avenida Ciudad de Cali y que el predio se trataba de uno denominado de desarrollo industrial autorregulable 3, consultando para ello el



valor del suelo urbano para dicha época según la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, así como el sector donde se localiza el predio que se caracteriza por ser un área de actividad especializada como zona industrial, el avalúo comercial desestimado por la instancia, fue enfático en estimar el valor del terreno de la actora teniendo en cuenta apenas el área de terreno útil, es decir, apenas de 4.204,48 m², descartando el valor de los 7.718,40 M² correspondientes al plan vial de la Avenida Ciudad de Cali, tampoco tuvo en cuenta el resto de área del terreno correspondiente a la cesión tipo A y de protección dado el desarrollo urbanístico Los Chigueros.

Acredita lo esgrimido, el siguiente aparte del avalúo elaborado por Soto Sinisterra & Asociados Ltda.¹⁷

“El lote avaluado soporta las siguientes cesiones y afectaciones que se detallan a continuación:

- a) Una cesión tipo A gratuita para zona verde de la urbanización de 5.180,32 M².
- b) Una zona de cesión gratuita de protección ambiental en su frente por la Avenida Ciudad de Cali.
- c) Una afectación vial por la futura continuación de la Avenida José Celestino Mutis, vía Arteria V-2 que se encuentra construida y en funcionamiento hasta el costado oriental de la Avenida Ciudad de Cali.

¹⁷ Figura a folios 49-67 del cuaderno principal



d) Una zona de cesión gratuita de protección ambiental por la futura construcción de la Avenida José Celestino Mutis.

e) Una cesión para la construcción de una vía local V-5, que permita el acceso al lote Interior dos (2).

f) Un aislamiento lateral sobre su lindero norte con el lote vecino de NCH Colombiana.

Teniendo en cuenta las anteriores cesiones para zona verde, las cesiones de protección ambiental de las dos descritas y la afectación vial de la futura continuación de la Avenida José Celestino Mutis, la vía vehicular local que determinó la Curaduría Urbana N° 2 al aprobar el proyecto general CHIGUIROS Etapa Uno (I) y dos (II) mediante la Resolución CU2-99-100 del primero de junio de 1999, estableció en el plano topográfico E83/4-6 que esta incorporado en dicha resolución que el lote interior dos (2) de 20.761,40 M2 de área neta urbanizable únicamente podrán ser desarrollados o construidos 4.204,48 M2 que constituyen su área útil de terreno y dividió esa área útil en dos lotes de terreno independientes pero colindantes así (...)"

Es que por esta razón que con acierto, el informe técnico que integra la resolución enjuiciada, sostuvo que por estas omisiones había resultado tan bajo dicho avalúo comparado con el propuesto por el Departamento de Catastro Distrital, entidad que en la Resolución 0496 del 3 de agosto de 2005 objeto de nulidad mediante la cual resolvió la apelación interpuesta contra la Resolución 11718 del 22 de febrero de 2005, consideró lo siguiente:



“Dentro del estudio económico realizado por la División de Actualización se encuentran algunas consideraciones precisas de tener en cuenta en el presente acto administrativo como son:

CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR:

VECINDARIO	Industrial y residencial
TOPOGRAFIA	Plana
SERVICIOS	Sin servicios
VIAS	Todas pavimentadas

DESCRIPCION DEL INMUEBLE Y OBSERVACIONES:

Realizada la inspección ocular al predio, éste se encuentra cubierto de pastos, su topografía es plana y el acceso principal es por la Avenida Ciudad de Cali.
--

INVESTIGACION INMOBILIARIA

PROFESIONAL	VALOR M2	AVALUO
-------------	----------	--------

		TOTAL
FERNANDO BARRETO	180.000,00	3.737.052.000
JAVIER PARRA	200.000,00	4.152.280.000
CESAR RAMIREZ	180.000,00	3.737.052.000
PROMEDIO COMERVIAL VALOR	186.000,00	3.875.461.333

OFERTAS EN EL SECTOR

DIRECCI ON	CLAS E DE PREDI O	AREA M2		VALOR \$		TELEFON O
		TERREN O	CONST .	TOTAL	INTEG R	
Tv. 93 51- 98		83.072,9 0	21.004, 10	6.250.000.0 00	297.56 0	Oferta tomada del observato rio inmobiliari o

						Tel ...
--	--	--	--	--	--	---------

(...)

Ahora, para la determinación del avalúo catastral producto del proceso de Actualización de la Formación Catastral, el cual está precedido de las labores de reconocimiento predial (en terreno), el DACD observa la metodología establecida para la consecución de los valores tanto de terreno como de construcción, los cuales se fijan:

-El valor unitario de terreno se realiza mediante el estudio para la fijación de Zona Homogénea Física, teniendo en cuenta diferentes variables, tales como norma de uso, destinación económica, servicios, vías, topografía; una vez definidas estas zonas, se inicia la investigación económica para determinar las zonas geoeconómicas y se calcula el valor por metro cuadrado de terreno. Valor que fue considerablemente disminuido por la Dirección del Departamento, con ocasión de la revisión del avalúo. (...)"

De acuerdo con los apartes transcritos, observa la Sala que efectivamente el avalúo cuestionado proferido por la entidad demandada, sí consultó el mercado inmobiliario además que la actora no logró acreditar que se hubiera apartado de los lineamientos técnicos trazados en la Resolución 2555 de 1998, al acoger los parámetros señalados en los artículos 62, 64, 65, 66, 67,



y 70 de dicho acto¹⁸, para la fijación del avalúo catastral cuestionado por la actora.

De suma importancia para esta determinación, se constituye la afirmación del a quo en el fallo impugnado en el que dijo *“la parte actora no probó que el predio se encontrara fuera del comercio inmobiliario, ni que dadas las características especiales de uso deportivo el mismo no pudiera ser adquirido y usado por otras agremiaciones inclusive para otras actividades”*.

Sobre este particular ha sido reiterativa la jurisprudencia de esta Sección en afirmar que le corresponde a quien solicita la revisión del avalúo de su predio, acreditar las razones de inconformidad frente al avalúo catastral del que discrepa, en este caso del elaborado por la entidad catastral demandada:

“Aunado a lo anterior, según las normas vigentes corresponde al propietario o poseedor la carga de la prueba frente a la Administración, cuando presenta la solicitud de revisión del

¹⁸ Estas disposiciones de la Resolución 255 de 1988 regulan los siguientes temas: el avalúo catastral comprende el valor de los terrenos y de las edificaciones; el avalúo no tendrá en cuenta el mayor valor por la utilización futura del inmueble; no se tendrán en cuenta los valores histórico, artístico, afectivo y otros valores intangibles; la clasificación catastral de los inmuebles por su ubicación, se dividen en urbanos y rurales; la clasificación catastral de los predios por su destinación económica pueden ser: habitacional, industrial, comercial, agropecuario, minero, cultural, recreacional, de salubridad, institucional o del Estado o mixto y finalmente regulan la clasificación de tierras para la determinación de zonas homogéneas físicas



avalúo de su predio en aras de demostrar que su valor no se ajusta a las características y condiciones del predio que, como se dijo al inicio de la disertación, no se cumplió en este caso.” (Sentencia del 8 de agosto de 2013 radicado 250002327000200309100101 M.P. María Claudia Rojas Lasso)

De otra parte, la Sala tampoco comparte la inconformidad de la apelante según la cual, los actos demandados tomaron en cuenta el valor futuro del predio de Inversiones Coprim Ltda., al considerar que la existencia de un proyecto de desarrollo urbano aprobado, constituye una expectativa futura referida a la destinación y al valor del inmueble pero que como tal, no puede afectar el valor presente del inmueble *al no existir certeza sobre las condiciones del proyecto*, resultando transgredido el artículo 64 de la Resolución 2555 de 1988¹⁹.

No es acogido este planteamiento como quiera que si bien es cierto, el acto acusado si consignó que el predio contaba con un proyecto urbanístico aprobado, supuesto fáctico que es innegable como quiera que para la fecha en que se expidió la Resolución 11718 el día 22 de febrero de 2005 objeto de nulidad, ya había sido expedida la Resolución CU2-99-100 de la Curaduría Urbana 2 de Bogotá que concedió la licencia de urbanización para la terminación de las obras de urbanismo y saneamiento de la ETAPA I de la

¹⁹ El **Artículo 64° de la Resolución 2555 de 1988 dispone: Valor Futuro del Inmueble.** Para el avalúo catastral no se tendrá en cuenta el mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento de la identificación predial.



Urbanización LOS CHIGUIROS, -hecho que desdibuja la supuesta falta de certeza sobre las condiciones de este proyecto-, igualmente lo es que esta no fue la razón fundamental para la fijación del valor del metro cuadrado del avaluo cuestionado, tal y como se advirtió en precedencia.

Si bien es cierto el otorgamiento de una licencia de urbanización configura una expectativa de que se pueda o no llevar a efecto, igualmente lo es que esta determinación ya no gravita en la órbita de competencia de la autoridad catastral distrital, pues su ejecución está a cabeza del propietario urbanizador.

6.4. Violación del artículo 304 del CPC por falta de pronunciamiento de la primera instancia en cuanto a la contradicción sobre el uso del predio.

El último cuestionamiento esgrimido en la apelación consistió, en que la primera instancia no se pronunció sobre la corrección solicitada en relación con el uso del predio, por cuanto la Resolución 11718 del 22 de febrero de 2005 incurrió en contradicción en este punto ya que en el Informe Técnico que hace parte integrante del mismo, se reconoce que el inmueble se encuentra actualmente destinado para fines deportivos y recreacionales, no obstante que el mismo acto consignó a renglón seguido que *“De acuerdo al manual de Código de Uso y Destino del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, el predio de estudio tiene destino 62 (sic) urbanizable no*



urbanizado cuya definición es predio urbano sin construcción con posibilidad de urbanización pero no han sido desarrollados.”

En suma, el argumento de la apelante consistió, en que dada la ausencia de pronunciamiento del a quo en torno a la falta de correspondencia entre la realidad económica del predio y lo consignado en los actos demandados, se incurrió en violación del artículo 304 del CPC, pues la sentencia debe contener decisión expresa y clara sobre cada una de las pretensiones de la demanda, al no ocuparse de examinar el alcance del error en que incurrieron los actos enjuiciados.

No es acogido el anterior argumento de controversia, como quiera que en sí mismo no constituye un planteamiento jurídico que desvirtúe la legalidad de la Resolución 11718 de 2005 con su informe técnico y sus resoluciones confirmatorias. Si bien es cierto, el a quo no se pronunció concretamente y en un acápite independiente acerca del uso del suelo del predio de la demandante, igualmente lo es que no por ello hubiera dejado de referirse a este tema a lo largo de la disertación y, que por ello, la sentencia deba ser revocada, como quiera que el tribunal fue enfático en afirmar que el acto enjuiciado se expidió en acatamiento del ordenamiento jurídico vigente para la época.

Sin perjuicio de lo anterior, el ad quem aprecia que la inconformidad planteada en modo alguno contiene fuerza jurídica que desvirtúe la apreciación consignada en el Informe Técnico integrante de la Resolución 11718 del 2005 objeto de la presente nulidad, por cuanto no cabe duda que el aspecto relativo al uso del suelo del predio de la demandante, es sin duda un tema que está reglamentado por la autoridad de Planeación Distrital y no por la Unidad Especial de Catastro Distrital, además que no cabe duda que se debe diferenciar entre el uso del suelo y la destinación del suelo por parte de su propietario.

Resulta oportuno mencionar que el artículo tercero del Acuerdo N° 0002 de enero 2 de 2007 *“Por el cual se determina el objetivo, la estructura organizacional y las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y se dictan otras disposiciones”*²⁰, expedido por el Consejo Directivo de la Unidad, estableció las siguientes funciones básicas:

- a. Realizar, mantener y actualizar el censo catastral del Distrito Capital en sus diversos aspectos, en particular fijar el valor de los bienes inmuebles que sirve como base para la determinación de los impuestos sobre dichos bienes.
- b. General y mantener actualizada la Cartografía Oficial del Distrito Capital.
- c. Establecer la nomenclatura oficial vial y domiciliaria del Distrito Capital.

²⁰ Aparece a folios 221-242 del cuaderno principal



d. Generar los estándares para la gestión y el manejo de la información espacial georreferenciada y participar en la formulación de las políticas para los protocolos de intercambio de esa información y coordinar la infraestructura de datos espaciales del Distrito Capital (IDEC)

e. Elaborar avalúos comerciales a organismos o entidades distritales y a empresas del sector privado que lo soliciten.

f. Poner a disposición de la Secretaría Distrital de Planeación todos los documentos e instrumentos técnicos que la Unidad elabore para efecto de que aquella desarrolle sus funciones.”

Repárese que el literal f) del artículo 3º transcrito, es perentorio en afirmar que la Unidad de Catastro Distrital deberá enviar toda la información técnica de que disponga a la Secretaría Distrital de Planeación, para que con este insumo pueda a su vez esta entidad desarrollar sus funciones. De bulto de observa que a Catastro Distrital no le corresponde entre sus funciones, la de clasificar el uso del suelo.

Por su parte, el Acuerdo N° 257 de 2006 *“Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital y se expiden otras disposiciones”*²¹, proferido por el Concejo de Bogotá, en el artículo 73 estableció la naturaleza jurídica, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Planeación, llamando la atención la consignada en el literal d) que dice: ***“Adelantar las funciones de regulación del uso del suelo, de***

²¹ Figura en un cuaderno de anexos independiente



conformidad con la normativa que expida el Concejo Distrital y en concordancia con la normatividad nacional”.

La Sala encuentra que la Resolución N° 0496 del 3 de agosto de 2005 objeto también de demanda, señaló lo siguiente:

“Para la investigación económica se tuvo en cuenta las diferentes áreas como son el área útil, área de cesión cedidas por la construcción de la avenida ciudad de cali, y la norma asignada por el DACD, mediante el Acuerdo 6 de 1999 Decretos 734 y 737 de 1993, como (D-ZID-A3) DESARROLLO INDUSTRIAL AUTORREGULABLE 3. También se consultó el VALOR DEL SUELO URBANO EN BOGOTA DEL 2004 DE LA LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTA página 78. El sector donde se localiza el predio se caracteriza por ser un área de Actividad Especializada como Zona Industrial”

El Acuerdo 06 de mayo 8 de 1999 *“por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”*, establece:

“Artículo 92°.- *Uso recreativo de carácter privado o restringido.* El uso recreativo de carácter privado o restringido a determinadas personas, gremios o colectividades, debe ser conservado como tal en la totalidad del área del predio destinado a tal uso.



Los predios recreativos a los que se refiere el inciso anterior no podrán ser subdivididos y su régimen normativo especial estará contenido en reglamentaciones urbanísticas específicas.

Artículo 93°.- *Zonas recreativas de propiedad privada o de servicio restringido.* Son zonas recreativas de propiedad privada o de servicio restringido, entre otras:

- a. Los clubes campestres y áreas recreativas de propiedad privada o de servicio restringido, que aparecen en el plano oficial de zonificación adoptado por el Acuerdo 7 de 1979, identificados como parte de las allí denominadas zonas verdes metropolitanas.
- b. Los inmuebles destinados a los demás clubes campestres autorizados, o que se autoricen en el futuro dentro del territorio distrital.
- c. Los inmuebles y edificaciones donde funcionen establecimientos recreativos valiosos para la estructura urbana.
- d. Las áreas recreativas de los inmuebles institucionales de propiedad privada y de los inmuebles de propiedad pública con el carácter de bienes fiscales.
- e. Las áreas destinadas a zonas verdes de propiedad privada en las agrupaciones, edificios, o conjuntos y en general, los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles y edificaciones, cuya destinación sea la de satisfacer necesidades colectivas de recreación activa o pasiva, lo cual se inferirá de la función de los mismos, dentro de la estructura urbana, de conformidad con los criterios generales que determine la Junta de Planeación Distrital.
- f. Las áreas destinadas a la recreación pasiva de propiedad privada para uso particular o comunal de las zonas sometidas al Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico “



Los artículos transcritos fueron invocados como vulnerados por la demandante, al pretender que la entidad demandada debía corregir el avalúo catastral con fundamento en que éste era el uso real que tenía el predio de Inversiones Coprim Ltda.; sin embargo, como se advirtió en precedencia no esgrimió las razones que sustentaban, en su criterio, el cambio del uso del suelo, pues no resulta suficiente afirmar que es porque se estaba usando como cancha de fútbol.

Lo que se observa es que la apelante desconoció que el Decreto 737 del 22 de noviembre de 1993 *“por el cual se asigna y reglamenta el Tratamiento General de Desarrollo en las Áreas Urbanas de Santa Fe de Bogotá, D.C.”*, que en el artículo 2º estableció:

“Artículo 2º.- Asignación. Se asigna el tratamiento general de desarrollo a los *inmuebles urbanizables no urbanizados* incluidos dentro de las áreas urbanas en los polígonos de reglamentación señalados en planos oficiales de zonificación y tratamientos a escala 1:5000, que hacen parte de este Decreto.

Estos polígonos de reglamentación se identifican con los siguientes códigos de acuerdo con el área de actividad, subzona, subárea y eje de tratamiento:

1o. En zonas residenciales especiales, las siguientes subzonas y ejes de tratamiento:



(...)

2o. En zonas residenciales generales, las siguientes subzonas y ejes de tratamiento:

(...)

3o. En zonas industriales, las siguientes subzonas y ejes de tratamiento de densidad autorregulable o resultante:

Subzonas: DZIDA-1, DZIDA-2 y DZIDA-3

(...)"

En vista de que el predio de Inversiones Coprim Ltda, es un inmueble urbanizable no urbanizado, el tratamiento general de desarrollo que se le asignó fue el de zona industrial sub zona DZIDA-3, clasificación que incluso fue avalada y compartida en el avalúo comercial elaborado por la firma Soto & Sinisterra Ltda., que sobre este particular señaló:

“REGLAMENTACIÓN URBANISTICA

4.1.ACUERDOS Y/O DECRETOS REGLAMENTARIOS:

(...)

CODIGO DE ZONIFICACION: DZID-3(E.MET.A) EJE METROPOLITANO

Especializada zona industrial

General de Desarrollo perteneciente a la Etapa uno (I) a la categoría continuidad de Norma que establece el Acuerdo 6 de 1990”



De acuerdo con las anteriores disposiciones normativas, lo que se observa es que la apelante confundió la clasificación del uso del suelo con el destino económico del predio de la demandante, no obstante la estrecha relación que existe entre estos términos -dada la actividad potencial que podía ejecutarse en el mismo, que en este caso era la construcción del proyecto Los Chigüiros-.

No cabe duda que el destino económico de un predio está asociado tanto al uso de la construcción como a la norma urbanística definida para el predio. Por tanto, mal hace la apelante en pretender que se le reconozca las actividades de recreación y deporte –por el hecho de que el predio está siendo usado como cancha de fútbol-, desconociendo que el predio está clasificado como urbanizable no edificado.

De otra parte, la Sala observa que la apelante no controvertió los argumentos de la parte demandada, quien al contestar la demanda sobre este puntual tema refirió:

“En cuanto al destino del terreno corresponde a la clasificación 61, urbanizado no edificado, razón por la cual a la totalidad del predio se le cataloga de tal manera.

Ahora bien, se hace necesario precisar el concepto de uso de la construcción y destino económico, de conformidad con el Manual de Actualización Catastral del DACD. El uso de la construcción corresponde a la destinación que se le da a los elementos materiales de la estructura urbana en las distintas actividades ciudadanas. Corresponde a la actividad económica que se le está dando a la **construcción** en un predio al momento de su reconocimiento.

El destino económico corresponde a la actividad económica potencial de explotación de un **predio** (la finalidad propuesta). En el área urbana, el uso potencial del terreno es ser usado para ser construido, cuando ya está construido, el suelo pasa a un segundo plano y la determinante de su uso es la construcción, por lo que el destino económico está asociado tanto al uso de la construcción como a la norma urbanística definida para el terreno.

(...)

De lo anterior se colige que la palabra uso, a la que alude la actora, no guarda ninguna relación con la definición antes citada en el Manual de Actualización Catastral de Uso de la Construcción, es decir, como el predio en mención no tiene construcción, no se podría aplicar en manera alguna dicha definición, razón por la cual, al predio no se le corrigió a lo largo de vía gubernativa el “uso”

Se observa que en el caso sub judice no cabe duda que el predio de la demandante debía estar en la clasificación 61 Urbanizable no urbanizado, por cuanto se trataba de una propiedad particular ubicada dentro del



perímetro urbano que aún no tenía construcciones de tipo urbanización (no obstante que ya contaba con la licencia de urbanismo).

El Decreto 4065 del 24 de octubre de 2008 *“Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles”*, en el artículo 2º establece:

“Artículo 2º. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

2. Area o predio urbanizable no urbanizado. [Derogado por el art. 9, Decreto Nacional 3050 de 2013.](#) Son las áreas o predios que no han sido desarrollados y en los cuales se permiten las actuaciones de urbanización, o que aun cuando contaron con licencia de urbanización no se urbanizaron.”

En vista de que ni este ni ninguno otro de los argumentos de la apelación fueron compartidos por esta instancia, la decisión apelada será confirmada tal y como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.



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

F A L L A :

Primero.- CONFIRMASE la sentencia apelada de fecha 16 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Segundo.- Una vez en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

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

ROBERTO AGUSTO SERRATO VALDÉS
GARCIA GONZALEZ
PRESIDENTE

MARIA ELIZABETH

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA