**PROCESO DE RENOVACIÓN CATASTRAL – Marco normativo y etapas / ACTUALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN CATASTRAL – Noción / PROCESO DE RENOVACIÓN CATASTRAL - Como el procedimiento de renovación catastral se construye en varias etapas, los actos administrativos que se producen al interior de ellas y que son anteriores a la conservación, son considerados como actos de trámite no susceptibles de control judicial.**

Como se indicó en líneas anteriores, para resolver el problema jurídico planteado por las partes, inicialmente es necesario analizar si los actos administrativos acusados son pasibles de control jurisdiccional. Para resolver los anterior, se precisa que la Ley 14 de 1983 en su artículo 3° señaló que “Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles”. A su turno, el artículo 5° de la misma base normativa señaló que “las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizaciones en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios de país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro”. Ahora, visto el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1170 de 2015 (vigente para la fecha en que se profirieron las resoluciones acusadas) sobre objetivos de las entidades estatales, señaló que “las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económicade los inmuebles”.En el artículo 2.2.2.1.2 ibidem y en el artículo 1° de la Resolución No. 70 del 4 de febrero de 2011 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC), se definió la actividad de catastro en los siguientes términos:“El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica”. *-*Resaltado por la Sala -De la anterior definición deviene que el catastro al ser determinado como el inventario o el censo de los bienes inmuebles ya sean del Estado o de los particulares, debe ser actualizado cada cierto tiempo y, es por ello, que existe en la normatividad catastral, una etapa del proceso catastral, que también el Consejo de Estado la ha denominado “Actualización de la Formación Catastral”, que según el artículo 97 de la misma Resolución, consiste en: “…el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físicos y jurídicos del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. PARÁGRAFO: La autoridad catastral definirá los predios que serán objeto de visita para efectos de la revisión del elemento físico, de conformidad con la metodología establecida por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”. *–* Resaltado por la Sala *-* En este orden de ideas, la etapa de actualización de la formación catastral se presenta en el marco de la renovación de los datos catastrales, que consiste en el registro de los cambios físicos y jurídicos de los predios de una unidad orgánica definida con anterioridad en el acto administrativo que “aprueba el estudio de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas y valores unitarios por tipo de construcción”, y que constituye una de las actividades de la formación catastral. Ahora bien, el artículo 104 de la misma base normativa señaló que la etapa de actualización finaliza con: “la expedición de la resolución por medio de la cual la autoridad catastral, a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1 de enero del año siguiente”.Una vez proferida la Resolución que ordena la renovación, se da paso a la etapa de conservación catastral, que “consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico” en consecuencia, la norma indica que la conservación catastral se formaliza “al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz.”. Por último, se procede con la inscripción catastral que consiste en que “El catastro de los predios elaborado por formación o por actualización de la formación y los cambios individuales que sobre vengan en la conservación catastral, se inscribirán en los registros catastrales en la fecha de la resolución que lo ordena”. En tal contexto, la Sala encuentra que en el proceso catastral existen tres etapas: i) la de formación catastral; ii) la de actualización catastral, y iii) la de conservación catastral; todas ellas encaminadas a un solo objetivo y es el de conformar, actualizar y preservar de manera adecuada la información referente a los predios de determinadas unidades orgánicas, llámense municipios, departamentos o distritos. Como el procedimiento de renovación catastral se construye en varias etapas, los actos administrativos que se producen al interior de ellas y que son anteriores a la conservación, son considerados como actos de trámite, al respecto el Consejo de Estado en un proceso con similitudes fácticas a las aquí analizadas explicó: (…) Por lo expuesto, el acto general que se debe demandar en casos de actualización del catastro, es el que concluye con dicho trámite y no el que finaliza la segunda etapa de actualización.

**PROCESO DE RENOVACIÓN CATASTRAL – Demanda de nulidad en el caso concreto contra actos de trámite.**

Para el caso concreto la Resolución No. 15-000-0077-2017, resolvió “Aprobar el estudio de las zonas homogéneas físicas, geoeconómicas, valores de terreno y el valor unitario de los tipos de edificaciones del sector urbano y rural del municipio de Tunja, según los valores que a continuación se detallan”. Es decir, tal acto administrativo se profirió en la segunda etapa de renovación del catastro del municipio de Tunja, por tal razón acierta la entidad demandada en señalar que el mismo es un acto administrativo de trámite y, en consecuencia, no es pasible de control jurisdiccional, por no definir o finalizar el trámite de reajuste catastral. A su vez la Resolución No. 15-000-0081-2017 del 20 diciembre de 2017 ordenó la clausura de la actualización catastral urbana y rural, disponiendo la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados en la zona urbana y rural del municipio de Tunja (Boyacá), cuyos datos aparecen en el listado de propietarios y predios” y determinó que “los avalúos resultantes de la Actualización Catastral urbana y rural del municipio de Tunja, entre la vigencia a partir del 1-12018”. De la lectura del anterior acto administrativo, se tiene que la entidad demandada clausuró la segunda etapa del trámite administrativo, pues finalizó con los estudios de los inmuebles del municipio de Tunja, por lo tanto, dispuso de la renovación en la inscripción del catastro. Si bien, se dispuso la inscripción de la renovación, no quiere decir esto que se haya agotado la etapa de conservación y así, con el trámite administrativo, pues la Sala recuerda que la etapa final, culmina con las actuaciones que logren la debida “actualización de la formación en el catastro”,más no con la simple orden de inscripción, toda vez que ella hace parte de la etapa No. 2. Sobre la orden de inscripción catastral, el Consejo de Estado – Sección Primera ha considerado que tal decisión no es pasible de control judicial, al respecto manifestó: (…) Así las cosas, la Sala concluye que la legalidad del acto administrativo acusado no es susceptible de ser controlada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, “dado que la renovación de la inscripción en el catastro es una decisión que termina una de las etapas del proceso catastral más no el proceso en sí y, por ende, corresponde a un acto de trámite”, como bien lo ha señalado la jurisprudencia en cita. Conclusión. Se negarán las pretensiones de la demanda, en razón que los actos acusados pertenecen a la etapa dos de la renovación catastral, por lo cual no finalizaron el correspondiente procedimiento administrativo y en consecuencia las resoluciones atacadas son consideradas como actos de trámite no susceptibles de control judicial.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?guid=15001233  3000201800709001500123 |



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala de Decisión No. 5

Magistrada Ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, febrero ocho (8) de dos mil veintitrés (2023)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | Nulidad Simple |
| Demandante: | **José Luis Pardo Gutiérrez y otro** |
| Demandado: | Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC |
| Expediente: | 15001-23-33-000-**2018-00709**-00 |
| **Link Consulta**  https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?guid=15001233  3000201800709001500123 | |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Se profiere sentencia de primera instancia en el medio de control de nulidad interpuesto por los ciudadanos José Luis Pardo Gutiérrez y Astrid Carolina Samacá Suárez, en contra del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC[[1]](#footnote-1).

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda (a. 4)**

## Pretensiones

1. Los demandantes, en nombre propio, solicitaron:

*“Primera: Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente solicitamos al Honorable Tribunal declarar la nulidad de la Resolución 15000-0077 del 20 de diciembre de 2017, emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi Dirección Territorial de Boyacá.*

*Segunda: Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente solicitamos al Honorable Tribunal declarar la nulidad de la Resolución 15000-0081 del 20 de diciembre de 2017, emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi Dirección Territorial de Boyacá.*

*Tercera: Así pues, al declarar la nulidad de las resoluciones acusadas, solicitamos indicar de forma precisa que las normas concordantes con dichas disposiciones, no son aplicables en razón de la declaratoria de nulidad del acto acusado”*

## Hechos

1. Mediante Resolución No. 15000034-2017, se indicó que a partir del 6 de junio de 2017 “*se da iniciación a la actualización catastral zona urbana y rural del Municipio de Tunja*”.

1. Una vez realizadas una serie de entrevistas con representantes del sector inmobiliario del municipio de Tunja, a través de la Resolución No. 15000-077 del 20 de diciembre de 2017 se cerró el estudio de actualización.

1. El mismo 20 de diciembre de 2017 se profirió la Resolución No. 15-000-0081 “*por medio de la cual se clausura la actualización catastral urbana y rural disponiendo la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados en la zona urbana y rural del municipio de Tunja y se determina la vigencia fiscal de sus avalúos*”.

1. Con base los actos anteriormente referidos, la Secretaría de Hacienda del municipio de Tunja realizó la liquidación del impuesto predial para el año gravable 2018.

## Fundamentos de derecho

1. La parte actora señaló que la actualización catastral emitida por el IGAC y contemplada en las Resoluciones No. 15000-0077 y 15000-0081 del 20 de diciembre de 2017 vulnera el principio de prevalencia del interés general descrito en el artículo 1 de la Constitución Nacional, debido a que la actualización se efectuó por fuera de la realidad, lo cual ocasionó perjuicios patrimoniales que afectaron la estabilidad, el mínimo vital y el desarrollo económico de los habitantes del ente territorial.

1. Precisó que se vulnera el derecho a la igualdad, en virtud que los habitantes del municipio “*reciben tratamientos diferenciados más gravosos que retrotraen el neto de su posible incremento patrimonial en razón a las actividades de especulación por parte del IGAC frente a los valores del avalúo comercial los cuales sustentan el estudio aprobado mediante la Resolución accionada, fundado es una perspectiva inmobiliaria de crecimiento desmedido sin concordancia con la realidad socioeconómica, la cual presentó deterioro a finales del 2017 y durante todo el trascurso del año 2018”.*

1. Explicó que en varias zonas se hallan inmuebles recientemente construidos junto a edificaciones con más de 10 años de antigüedad, “*cuyo valor de manera especulativa se equiparó al bien mencionado en primera medida*”.

1. Consideró que los actos acusados desconocieron el principio de confianza legítima, toda vez que los estudios realizados por el IGAC carecieron de publicidad, divulgación e impugnación, por lo que no hubo transparencia en las metodologías a utilizar.

1. Argumentó que según la Resolución No. 0070 de 2011, la cual reglamentó la formación catastral, la actualización debe realizarse según los elementos evaluables de: terreno y construcciones; “*factores que no cambiaron durante los últimos 5 años para más del 70% de los inmuebles de la ciudad de Tunja*”.

1. Señaló que *“la misma regulación que entabla la función de la actualización catastral, establece que el avalúo de esta, se fundamenta en el corregir y eliminar las disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario, sobre los cuales el reajuste del 3% es más que suficiente desde el punto de vista legal y económico conforme lo establecido por el CONPES*”.

1. Anotó que el artículo 8 de la Resolución No. 0070 de 2011, señaló que no es procedente tener en cuenta el mayor valor por la futura utilización del inmueble y los valores históricos, artísticos, afectivo y de Good Will para realizar los respectivos avalúos; circunstancias que *“no fueron tenidas en cuenta para la aplicación del artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, toda vez que en éste se están teniendo dichos valores para determinar el avalúo comercial*”.

1. Manifestó que el documento CONPES 3913 del 21 de diciembre de 2017, conceptuó que el reajuste de los avalúos catastrales tendrá un incremento de máximo el 3% para el año 2018, lo cual equivale al 100% de la meta de inflación para dicho año, porcentaje que también se estableció en el Decreto 2204 del 26 de diciembre de 2017.

**II. TRÁMITE PROCESAL**

## Presentación y admisión de la demanda

1. La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Boyacá el 3 de diciembre de 2018, correspondiéndole al Despacho No. 5, que en auto del 11 de enero de 2019 remitió la diligencias ante el Consejo de Estado, en razón que la demandada era una entidad del carácter nacional (a. 02).

1. Sin embargo, la Sección Primera del Consejo de Estado en decisión del 26 de julio de 2021 resolvió devolver el expediente, en razón que ante la desconcentración administrativa del IGAC, las decisiones que tome dicha entidad serán tenidas en cuenta como territoriales.

1. Así las cosas, en auto del 25 de febrero de 2022 se inadmitió la demanda, con el fin que la parte actora allegara las constancias de publicación o notificación de los actos acusados (a. 5).

1. Una vez subsanada la demanda, por auto del 6 de mayo de 2022 se admitió la misma y se ordenaron las notificaciones de rigor (a. 10).

## Contestación de la demanda

1. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en memorial del 12 de julio de 2022 (a. 13 fl. 299 a 322) se opuso a la prosperidad de las pretensiones, al manifestar que la Resolución No. 15-000-0077-2017 debe ser considerada como un acto de trámite, en el sentido que autorizó realizar un estudio respecto a unas zonas urbanas y rurales del municipio de Tunja, para luego proferir liquidación de avalúos con el porcentaje de adopción los cuales servirán de base para la determinación del avalúo catastral de cada uno de los predios que conforman el área objeto del estudio.

1. Señaló que, por lo anterior “*Esta resolución no requiere de notificación ni publicación por ser un acto de trámite y la copia de esta hará parte integral de la memoria del correspondiente estudio”.*

1. Sostuvo que “*no se puede declarar la nulidad de la resolución No. 15-000-00812017 ya que la misma fue publicada en el diario oficial, y se efectuó de acuerdo a lo indicado en manual de conservación*”.
2. Afirmó que en virtud del artículo 5° de la Ley 14 de 1983 es obligación de las entidades actualizar el registro catastral cada 5 años, “*por ello se contradice la demanda toda vez que no se viola las normas acusadas por el contrario se está realizando un mandato constitucional toda vez que se tiene una prevalencia del interés general el cual es importante hacer el recaudo fiscal para poder cumplir con el estado social de derecho*”.

1. Precisó que no es cierto que se ocasione un perjuicio patrimonial a los asociados, en razón que se hizo un estudio técnico razonado de la ciudad, la cual varió en todo concepto desde el año 2000 y hasta el año 2017.

1. Indicó que en caso de que el propietario de algún inmueble no estuviere conforme con el avalúo que fue notificado en la vigencia siguiente podrá solicitar la respectiva rectificación.

1. Explicó las etapas de la actualización catastral, para destacar que el procedimiento culmina con la *conservación catastral* que “*consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad inmueble en sus aspectos físico, jurídico, económico y fiscal. La conservación se inicia al día siguiente en el que se inscribe la formación o la actualización de la formación del catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble”.*

1. Por lo anterior, indicó que los actos que se profieren con anterioridad a la culminación de la etapa indicada con actos de trámite que impulsan la actuación sobre la actualización catastral y que por ende no son susceptibles de control judicial.

## Trámite sentencia anticipada

1. En auto del 19 de agosto de 2022 (a. 14) se decidió adoptar el trámite de sentencia anticipada, en razón que no existían pruebas pendientes por practicar, además que la entidad demandad no propuso excepciones previas por estudiar.

1. En tal providencia, se fijó el litigio de la siguiente manera:

*“Corresponde dilucidar ¿si es procedente o no la declaratoria de nulidad los siguientes actos administrativos: i) Resolución No. 15000-0077 del 20 de diciembre de 2017 que aprobó el estudio de zonas homogéneas geoeconómicas y el valor de los tipos de edificaciones de la zona urbana y rural del Municipio de Tunja y; ii) Resolución No. 15000-0081 del 20 de diciembre de 2017 que clausura la actualización catastral urbana y rural disponiendo la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados en la zona urbana y rural del Municipio de Tunja y se determina la vigencia fiscal de los avalúos?*

*En ese orden, deberá dilucidarse si ¿los actos acusados fueron expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, esto es, los artículos 1, 13 y 363 Constitucional, artículos 3, 4 a 8 de la Ley 14 de 1983, artículos 6 y 8 de la Ley 44 de 1990, artículo 178 del Decreto 1333 de 1986, artículos 3, 5, 8, 23 a 26, 43, 51, 52, 54 y 96, Titulo III y articulo 131 de la Resolución IGAC No. 070 de 2011, en tanto contienen un trato desigual entre las diferentes condiciones socio-económicas sectoriales, respecto de la geografía, economía y socio-ambiental del municipio de Tunja?*

*Finalmente, debe dilucidarse ¿si los actos acusados, fueron expedidos en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa al no habérsele dado la oportunidad a los ciudadanos de conocer su contenido e impugnarlo?”*

1. Luego, en providencia del 22 de septiembre de 2022 (a. 19) se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para presentar su concepto.

## Alegatos de conclusión

1. El **Instituto Geográfico Agustín Codazzi** reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda (a. 20).

1. La **parte actora** indicó que los actos demandados deben declararse nulos por la causal de infracción en las normas que debían fundarse, toda vez que la actualización catastral realizada por el municipio de Tunja superó los porcentajes en ajuste del avalúo señalados en las normas que regularon dicho trámite.

1. Sostuvo que “*la mayor infracción normativa dada por la entidad accionada a la hora de expedir las resoluciones No. 15000-0077 y 15000-0081 del 20 de Diciembre de 2017, se encuentran en los artículos 77 a 81 y 97 a 104 de la resolución IGAC No. 070 de 2011, la cual para el año 2017 era la última norma que definía el procedimiento que se debió seguir por cuenta del IGAC Regional Boyacá, y de la cual, sin mayor justificación se omitieron tanto Actividades de la Actualización de la Formación Catastral, como las contempladas en el artículo 77 correspondientes a “...3.Hacer la investigación jurídica, mediante consulta directa en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. 4. Identificación de cada uno de los predios. 5. Ubicación y numeración del predio dentro de la carta catastral. 6. Diligenciamiento de la ficha predial, bien sea en medio análogo o digital, fechada y firmada por la persona autorizada…12. Liquidación del avalúo catastral para cada predio. 13. Elaboración de documentos cartográficos catastrales, estadísticos, lista de propietarios o poseedores en medio análogos o digitales…”, así como las diligencias de identificación predial*”.

1. Refirió que a su vez se configura la falsa motivación, toda vez que los estudios catastrales que se realizaron se basaron en especulaciones sobre el valor del metro cuadrado que hacían los “*expertos inmobiliarios… careciendo dicho análisis de factores y actividades mínimas contempladas en las normas en las cuales deberían fundarse, o cuando menos en la propia Metodología Elaboración Del Estudio De Zonas Homogéneas Físicas Y Geoeconómicas Y Determinación Del Valor Unitario Por Tipo De Construcción*”.

1. Manifestó que el actuar de la entidad no contempló la realidad de los propietarios de los bienes, tanto así que se elevaron 1140 solitudes, de las cuales la administración municipal debió disminuir el valor de los avalúos por ser desmedidos y no acortes a la realidad del inmueble.

1. Describió que si bien la entidad demandada señaló que la Resolución No. 15000-0077-2017 del 20 de diciembre de 2017 era un acto preparatorio, lo cierto es que se configura la causal de nulidad de emisión irregular, puesto que tal acto sirvió de base para que el IGAC expidiera los siguientes actos administrativos.

1. El **Ministerio Publico** no conceptuó.

**III. CONSIDERACIONES**

## Competencia

1. Esta Sala es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo señalado en el artículo 152 numeral 1, toda vez que se trata de un proceso de Simple Nulidad sobre un acto administrativo proferido por la regional de Boyacá del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

1. De otra parte, la Sala advierte que en el presente caso no se encuentra reparo alguno en lo que tiene que ver con la oportunidad de la presentación de la demanda y el cumplimiento del requisito de procedibilidad, en consecuencia, se procederá a abordar el estudio de fondo del asunto, teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda, así como las excepciones y argumentos de defensa de la entidad demandada.

## Problema jurídico

38. De conformidad con los argumentos de la demanda y la contestación, se deberá determinar si las Resoluciones Nos. 15000-0077 y 15000-0081 del 20 de diciembre de 2017, expedidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi son actos administrativos demandables ante la jurisdicción y en caso positivo, establecer si las mismas deben declararse nulas por infracción en las normas en que debían fundarse, falsa motivación y expedición irregular, en síntesis, al parecer por establecer un porcentaje superior al permitido en el ajuste de los avalúos del municipio de Tunja para la vigencias 2018 y siguientes.

## Sentido de la decisión

39. La Sala negará las pretensiones de la demanda, en razón que los actos administrativos demandados, hacen parte de la fase de la actualización catastral, por lo tanto, la jurisprudencia los ha considerado como actos de trámite, en consecuencia, no son pasibles de control jurisdiccional.

## Caso concreto

1. Como se indicó en líneas anteriores, para resolver el problema jurídico planteado por las partes, inicialmente es necesario analizar si los actos administrativos acusados son pasibles de control jurisdiccional.

1. Para resolver los anterior, se precisa que la Ley 14 de 1983 en su artículo 3° señaló que *“Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación,* ***actualización y conservación de los catastros****, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles”.*

1. A su turno, el artículo 5° de la misma base normativa señaló que “*las autoridades catastrales* ***tendrán la obligación de formar los catastros o actualizaciones*** *en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios de país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro*”.

1. Ahora, visto el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1170 de 2015 (vigente para la fecha en que se profirieron las resoluciones acusadas) sobre objetivos de las entidades estatales, señaló que “*las autoridades catastrales tendrán a su cargo las* ***labores de formación, actualización y conservación*** *de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles*”.

1. En el artículo 2.2.2.1.2 ibidem y en el artículo 1° de la Resolución No. 70 del 4 de febrero de 2011 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC), se definió la actividad de catastro en los siguientes términos:

*“El catastro es el inventario o censo,* ***debidamente actualizado y clasificado****, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica”. -Resaltado por la Sala -*

1. De la anterior definición deviene que el catastro al ser determinado como el inventario o el censo de los bienes inmuebles ya sean del Estado o de los particulares, debe ser actualizado cada cierto tiempo y, es por ello, que existe en la normatividad catastral, **una etapa** del proceso catastral, que también el Consejo de Estado la ha denominado “*Actualización de la Formación Catastral*”[[2]](#footnote-2), que según el artículo 97 de la misma Resolución, consiste en:

*“…****el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral****, revisando los elementos físicos y jurídicos del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.*

*PARÁGRAFO: La autoridad catastral definirá los predios que serán objeto de visita para efectos de la revisión del elemento físico, de conformidad con la metodología establecida por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”. – Resaltado por la Sala -*

1. En este orden de ideas, la etapa de actualización de la formación catastral se presenta en el marco de la renovación de los datos catastrales, que consiste en el registro de los cambios físicos y jurídicos de los predios de una unidad orgánica definida con anterioridad en el acto administrativo que *“aprueba el estudio de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas y valores unitarios por tipo de construcción”*, y que constituye una de las actividades de la formación catastral.

1. Ahora bien, el artículo 104 de la misma base normativa señaló que la etapa de actualización finaliza con:

*“la expedición de la resolución por medio de la cual la autoridad catastral, a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1 de enero del año siguiente”.*

1. Una vez proferida la Resolución que ordena la renovación, se da paso a la etapa de conservación catastral, que “*consiste en el conjunto de operaciones* ***destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico****,* ***jurídico****, fiscal y económico”[[3]](#footnote-3)*; en consecuencia, la norma indica que la conservación catastral se formaliza *“****al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz.”[[4]](#footnote-4)****.*

1. Por último, se procede con la inscripción catastral que consiste en que “*El catastro de los predios elaborado por formación o por actualización de la formación y los cambios individuales que sobre vengan en la conservación catastral, se inscribirán en los registros catastrales en la fecha de la resolución que lo ordena*”[[5]](#footnote-5).

1. En tal contexto, la Sala encuentra que en el proceso catastral existen tres etapas:

i) la de formación catastral; ii) la de actualización catastral, y iii) la de conservación catastral; todas ellas encaminadas a un solo objetivo y es el de conformar, actualizar y preservar de manera adecuada la información referente a los predios de determinadas unidades orgánicas, llámense municipios, departamentos o distritos.

51. Como el procedimiento de renovación catastral se construye en varias etapas, los actos administrativos que se producen al interior de ellas y que son anteriores a la conservación, son considerados como actos de trámite, al respecto el Consejo de Estado en un proceso con similitudes fácticas a las aquí analizadas explicó:

*“Para el referido propósito fueron creados varios procedimientos;* ***el primero, el de inscripción de la formación catastral****, considerado como la primera oportunidad en que se hace un censo de inmuebles, o la primera vez que un inmueble aparece incorporado en el catastro (v. g.r. construcción nueva, englobes, desenglobes);* ***el segundo, la actualización de la formación catastral*** *que tiene como objeto el de renovar los datos recolectados en la formación catastral inicial, con el fin de eliminar, del elemento económico, las disparidades ocurridas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, o de obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario que lo ameriten;* ***y, el tercero, la conservación catastral*** *que sirve para mantener al día los documentos catastrales, conforme a los cambios que experimente el inmueble en sus dimensiones física, jurídica, fiscal o económica.*

*La conservación catastral inicia al día siguiente al de la inscripción de la formación o la actualización catastral; formalización que se agota con la expedición del acto que ordena inscribir los documentos catastrales y los cambios presentados por el inmueble que, para el caso concreto, acaeció con la expedición de la Resolución núm. 08-000-128-92 de 19 de noviembre de 1992, por lo que la etapa de conservación comenzó el 20 de noviembre de 1992.*

*En suma de lo anterior,* ***la Sala concluye que los actos acusados son actos de trámite o preparatorios*** *porque por un lado, la Resolución núm. 08-000-127-92 de 19 de noviembre de 1992 ordena aprobar los estudios de las zonas homogéneas y geoeconómicas y ordena liquidar los nuevos avalúos; y, por el otro,* ***la Resolución núm. 08-000-128-92 de 19 de noviembre de 1992 ordena inscribir la actualización o formación catastral con que se oficializa el censo catastral y fija la fecha de vigencia de los avalúos****; oportunidad que contiene una fase propicia para la revisión de los mismos.*

*Sobre el particular, se reitera, conforme se explicó en los desarrollos jurisprudenciales supra, que* ***el acto administrativo que pone fin a la actualización catastral es un acto de trámite en la medida en que no pone fin al procedimiento administrativo de formación catastral sino a una de las etapas que se surten dentro de este****.”[[6]](#footnote-6) – Resaltado por la Sala -*

52. En otro pronunciamiento de la Sección Primera del Órgano de Cierre de la Jurisdicción, en donde se estudiaron las etapas de la renovación catastral, se concluyó:

*“El proceso de formación finaliza con el acto administrativo por medio del cual se ordena la inscripción de todos los predios en el catastro y en él se establece que la conservación del catastro inicia al día siguiente.*

*Las autoridades catastrales, por disposición legal, están en la obligación de revisar la información de la formación catastral cada cinco años, mediante el procedimiento de actualización catastral, con el fin de renovar, si a ello hubiere lugar, los datos de los inmuebles, entre otros aspectos, en el jurídico; en consecuencia, es indispensable que efectúen el estudio de la titulación que la parte involucrada en el procedimiento administrativo les presente y, con fundamento en ella, adopten la decisión que sea pertinente.*

*Los procedimientos de formación y actualización catastral concluyen mediante la expedición de un acto administrativo de carácter general; sin embargo, por tratarse del inventario de inmuebles existentes en un determinado municipio, determinados desde sus aspectos físicos, jurídicos y fiscales, irradia en los propietarios, poseedores etc., efectos particulares; es allí donde a partir del día siguiente a la expedición del acto administrativo de carácter general, se abre paso el procedimiento de conservación del catastro.*

***Conforme con lo anterior y en los precisos términos dispuestos en la normativa citada supra, tan pronto finalicen las etapas de formación o actualización catastral****,* ***será el procedimiento administrativo de conservación catastral el idóneo para que los propietarios o poseedores soliciten a la autoridad la revisión y modificación de cualquier inconsistencia que entiendan se presentó en la determinación de los aspectos físicos, jurídicos, fiscales o económicos*** *de sus inmuebles; petición que se deberá resolver mediante acto administrativo de carácter particular contra el cual proceden los recursos de reposición y de apelación”[[7]](#footnote-7).*

1. Por lo expuesto, el acto general que se debe demandar en casos de actualización del catastro, es el que concluye con dicho trámite y no el que finaliza la segunda etapa de actualización.

1. Para el caso concreto la Resolución No. 15-000-0077-2017, resolvió *“Aprobar el estudio de las zonas homogéneas físicas, geoeconómicas, valores de terreno y el valor unitario de los tipos de edificaciones del sector urbano y rural del municipio de Tunja, según los valores que a continuación se detallan*”. Es decir, tal acto administrativo se profirió en la segunda etapa de renovación del catastro del municipio de Tunja, por tal razón acierta la entidad demandada en señalar que el mismo es un acto administrativo de trámite y, en consecuencia, no es pasible de control jurisdiccional, por no definir o finalizar el trámite de reajuste catastral.

1. A su vez la Resolución No. 15-000-0081-2017 del 20 diciembre de 2017 ordenó

*“la clausura de la actualización catastral urbana y rural, disponiendo la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados en la zona urbana y rural del municipio de Tunja (Boyacá), cuyos datos aparecen en el listado de propietarios y predios*” y determinó que “*los avalúos resultantes de la Actualización Catastral urbana y rural del municipio de Tunja, entre la vigencia a partir del 1-12018*”.

1. De la lectura del anterior acto administrativo, se tiene que la entidad demandada clausuró la segunda etapa del trámite administrativo, pues finalizó con los estudios de los inmuebles del municipio de Tunja, por lo tanto, dispuso de la renovación en la inscripción del catastro.

1. Si bien, se dispuso la inscripción de la renovación, no quiere decir esto que se haya agotado la etapa de conservación y así, con el trámite administrativo, pues la Sala recuerda que la etapa final, culmina con las actuaciones que logren la debida “*actualización de la formación en el catastro”,* más no con la simple orden de inscripción, toda vez que ella hace parte de la etapa No. 2.

1. Sobre la orden de inscripción catastral, el Consejo de Estado – Sección Primera ha considerado que tal decisión no es pasible de control judicial, al respecto manifestó:

*“El Tribunal Administrativo de Antioquia consideró que la Resolución 0004 de 30 de diciembre de 2005, mediante la cual el Subsecretario de Catastro de Medellín* ***ordenó la renovación de la inscripción catastral*** *de unos inmuebles ubicados en la zona urbana y rural del Municipio de Medellín, es un acto de trámite que, por ende, no es objeto de control jurisdiccional.*

***Esta Sección comparte el referido criterio y recuerda que, en ese mismo sentido, se pronunció en sentencia de 18 de octubre de 2012, en la cual expuso que «el acto administrativo que pone fin a la actualización catastral es un acto de trámite, la misma norma que lo regula establece que no pone fin al procedimiento administrativo de formación catastral, sino a una de las etapas que se surten dentro de éste; del mismo modo se pregona que no siendo el que pone fin a dicha actuación administrativa, contra él no procede ningún recurso»*** *(negrita fuera de texto)[[8]](#footnote-8).*

*Sin embargo, debe precisarse que al determinar que la mencionada resolución no es demandable ante la jurisdicción, el Tribunal Administrativo debió declararse inhibido para pronunciarse sobre su legalidad, lo cual omitió, razón por la cual esta Sala efectuará dicha declaración.”[[9]](#footnote-9)[[10]](#footnote-10)*

1. Así las cosas, la Sala concluye que la legalidad del acto administrativo acusado no es susceptible de ser controlada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, “*dado que la renovación de la inscripción en el catastro es una decisión que termina una de las etapas del proceso catastral más no el proceso en sí y, por ende, corresponde a un acto de trámite”[[11]](#footnote-11)*, como bien lo ha señalado la jurisprudencia en cita.

## Conclusión

60. Se negarán las pretensiones de la demanda, en razón que los actos acusados pertenecen a la etapa dos de la renovación catastral, por lo cual no finalizaron el correspondiente procedimiento administrativo y en consecuencia las resoluciones atacadas son consideradas como actos de trámite no susceptibles de control judicial.

## IV. COSTAS

1. El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, señaló que “*Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas*” y como el presente proceso se trata de una Nulidad Simple, es decir se busca la protección del ordenamiento jurídico, no hay lugar a realizar algún pronunciamiento sobre condena en costas.

1. En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 5 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## V. FALLA

**Primero. Negar las pretensiones** de la demanda.

**Segundo**. Sin costas en esta instancia.

**Tercero.** En firme esta providencia, por Secretaría archívese el expediente, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

*(Firmado electrónicamente)*

## BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

*(Firmado electrónicamente)*

## FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

*(Firmado electrónicamente)*

## FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

***Constancia****: Esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad.*

1. Los documentos citados en esta providencia **a partir de la sentencia de primera instancia** corresponden al expediente electrónico que se encuentra en la sección "GESTIÓN DE DOCUMENTOS" del Sistema de Consulta Oficial - SAMAI; los archivos se identificarán con el número que allí aparecen (gestión de documentos). Para los demás, se acudirá al expediente que se encuentra en físico.

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Consejo de Estado – Sección Primera, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés Auto del ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00215-00 [↑](#footnote-ref-2)
3. Artículo 12 del Decreto núm. 3496 de 1983 [↑](#footnote-ref-3)
4. Id [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículo 19 del Decreto núm. 3496 de 1983 [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Providencia de 12 de diciembre de 2019, Exp. No. 08001-23-31-000-1993-07864-01. Consejero Ponente Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Actor: Alejandro Orjuela Hernández. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Providencia de dieciocho

   (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021), Exp. No17001-23-31-000-2010-00435-01. Consejero Ponente Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Actor: IGAC [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 18 de octubre de 2012. Radicado: 05001-23-15-000-2000-01421-01. M. P.: Guillermo Vargas Ayala. Actor: Transpacific Corporation. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del [↑](#footnote-ref-9)
10. de septiembre de 2020. Radicado: 05001-23-31-000-2009-00160-01 M. P.: Roberto

    Augusto Serrato Valdés. Actor: María Margarita González Posada [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado – Sección Primera, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés Auto del ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00215-00 [↑](#footnote-ref-11)