

T-377-97

Sentencia T-377/97

FUNCION CATASTRAL-Finalidad

En términos generales, la función catastral, constituye una función pública desarrollada por autoridades públicas encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país según la normatividad que para el efecto se expida.

PROCESO DE FORMACION CATASTRAL-Finalidad

ACTUALIZACION DE LA FORMACION CATASTRAL-Finalidad

CONSERVACION CATASTRAL-Finalidad

FUNCION CATASTRAL-Procedimiento especial administrativo

La función catastral, dada su finalidad y actividades que la caracterizan, constituye un procedimiento especial administrativo y no está sujeto a los procedimientos administrativos ordinarios que regula dicho ordenamiento administrativo sino en lo no contemplado y siempre y cuando resulte compatible. La formación, conservación y actualización de la formación catastral revisten una naturaleza administrativa especial que se concreta en una regulación legal propia para los distintos aspectos que requiere su desarrollo, como ocurre con la determinación de las garantías procesales específicas destinadas a proteger los derechos de los afectados.

PROCESO DE FORMACION CATASTRAL-Garantías para la defensa de los derechos fundamentales/REVISION DEL AVALUO CATASTRAL-Observancia del debido proceso

Las etapas de formación catastral, conservación catastral y actualización de la formación catastral, poseen una regulación específica sobre garantías procesales para que los propietarios o poseedores afectados controviertan las decisiones allí adoptadas ante las autoridades que las proferieron. La normatividad ofrece la posibilidad de que los avalúos catastrales resultantes del sometimiento de un predio a un proceso de formación catastral o de actualización de la formación catastral puedan ser revisados mediante el mecanismo

legalmente establecido de la revisión del avalúo dentro del proceso de conservación catastral. En el presente caso, el mecanismo de revisión del avalúo de los resultados de las etapas de formación y actualización de la formación catastral, de origen legal, detenta toda la entidad jurídica para asegurar que los cuestionamientos que resulten de las decisiones adoptadas por las autoridades catastrales se tramiten con observancia de los derechos al debido proceso y defensa y con protección de los derechos e intereses de los administrados, en el entendido de que se desarrolla bajo los mandatos de los principios de publicidad, doble instancia, contradicción de la prueba, revisión de la decisión, impugnación de la providencia que desata la solicitud de revisión, en la forma y términos previamente establecidos. Su vigencia, además, presenta una regulación específica que en concepto de la Sala garantiza los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que deben imperar en el ejercicio de la función administrativa.

Acerca de la especialidad normativa de un recurso propio de naturaleza administrativa para controvertir las decisiones de la administración, la Sala estima necesario resaltar que no siempre los recursos administrativos dentro de la etapa gubernativa constituyen los instrumentos apropiados para controvertir en forma uniforme todos los actos proferidos por la administración; tan es así que contra los actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución aparecen como improcedentes, salvo norma expresa. El mismo ordenamiento jurídico puede disponer, entonces, de otros mecanismos específicamente consagrados para la revisión de las decisiones que por la administración se adopten o, eventualmente, establecer la sola posibilidad de ejercer las acciones directamente ante la jurisdicción competente, según lo considere conveniente el legislador dentro de su facultad de configuración normativa. De otro lado, la Corte en varios pronunciamientos se ha referido a los presupuestos básicos que deben reunir las actuaciones administrativas a fin de dar efectividad al derecho fundamental al debido proceso.

PROCESO DE FORMACION CATASTRAL-Trámite especial para controvertir decisiones/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-No utilización revisión del avalúo en etapa de conservación catastral

Ante la administración, los propietarios y poseedores de los predios sometidos a un proceso de formación catastral cuentan con un trámite de naturaleza especial para controvertir e impugnar la decisión allí adoptada sobre el avalúo catastral de sus predios y que por ende habrá de incluir los resultados de los estudios que sustentaron la toma de la decisión,

permitiendo en esa instancia controlarlos. Adicionalmente, se evidencia que también tienen las garantías de defensa en la instancia judicial ante la jurisdicción contenciosa administrativa, una vez concluida la revisión del contenido de la resolución que culmina el proceso de formación catastral o de la actualización de la formación, mediante el uso de acciones contenciosas administrativas, los cuales presentan la idoneidad y eficacia suficiente para salvaguardar inmediata y directamente los derechos fundamentales que se puedan ver afectados. La utilización de la acción de tutela por la actora en este caso es improcedente, ya que con ella se ha pretendido encausar la controversia planteada por una vía inadecuada, cuando existen otros medios de defensa judiciales para salvaguardar los derechos fundamentales. Como se puede deducir, el no haberse utilizado la revisión del avalúo en la etapa de la conservación catastral no da lugar a enmendar la situación descrita a través de la acción de tutela.

PERSONAS JURIDICAS-Titularidad de derechos fundamentales

Referencia: Expedientes acumulados T-124.976 y T-125.619.

Peticionaria: Constructora La Loma Dos Ltda.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, procede a revisar los fallos proferidos en los procesos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

La sociedad “Constructora La Loma Dos Ltda.”, por intermedio de apoderado judicial, formuló acción de tutela contra el Departamento Administrativo de Catastro Distrital de la ciudad de Santafé de Bogotá, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia, los cuales consideró vulnerados en virtud del rechazo que esa entidad efectuó con respecto a los

recursos interpuestos contra el acto administrativo que culminó el proceso de formación catastral adelantado en relación con algunos predios de su propiedad, solicitando en consecuencia que se le ordene a esa entidad adelantar dicho trámite en un término prudencial determinado por el juez de tutela.

2. Los hechos.

1. La sociedad “Constructora La Loma Dos Ltda.” es propietaria de los lotes : El Recreo, El Ensueño, El Cerezo, Bellavista, El Arrayán, Los Alisos, El Chilco, Los Pencos y la Loma Dos (antes La Ucrania) ubicados en la localidad de Suba, barrio Los Naranjos, sector 709-01, identificados en los folios de matrícula inmobiliaria como consta en los respectivos expedientes (T-124.976 a fols. 89 al 111 y T-125.619 a fols. 85 al 86), bienes inmuebles que obtuvo como aporte para su constitución, por parte de la socia señora Sofía Muñoz de Villegas.

2. El Departamento Administrativo de Catastro Distrital¹ y la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá² ordenaron la iniciación del proceso de formación catastral para una parte de la Unidad Catastral del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el cual comprendió el mencionado barrio Los Naranjos. Para llevar a cabo dicha actuación, mediante la Resolución No. 1042 del 26 de diciembre de 1995, se aprobó el estudio de las zonas homogéneas físicas y de las geoeconómicas urbanas y suburbanas en los sectores en donde se hallan ubicados los predios de la actora, así como el valor de los tipos de edificaciones y se ordenó la liquidación de los avalúos catastrales en relación con esos predios. El día 27 de diciembre de 1995, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital expidió la Resolución No. 1043 que clausuró el proceso de formación catastral, ordenando incorporar los predios formados en los archivos catastrales y asignándoles el correspondiente avalúo catastral, con vigencia a partir del primero de enero de 1996.

3. La sociedad accionante interpuso recurso de reposición contra la Resolución No.1043 de 1995 por cuanto consideró que los avalúos catastrales asignados incrementaron el valor fiscal de sus predios en un porcentaje no justificado (más del 3.600%), excediendo los valores comerciales de los mismos, con un carácter confiscatorio. Así mismo, censuró el hecho de que el Departamento, con violación al derecho de defensa, no le hubiese notificado personalmente de esa decisión impidiéndole recurrirla a fin de agotar la vía gubernativa, a

pesar de la naturaleza particular, individual y concreta de dicho acto.

4. Mediante las Resoluciones No. 782 del 30 de agosto de 1996 y 865 del 1 de octubre del mismo año, el Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital rechazó los recursos interpuestos por improcedentes, dada la naturaleza de trámite del acto que concluyó la formación catastral, lo que impidió su impugnación a través de los recursos ordinarios en sede administrativa y en virtud de la posibilidad de revisión del acto dentro de la etapa de conservación catastral, según el procedimiento legal especial que rige la función pública catastral.

5. La sociedad demandante estimó dicha decisión contraria al ordenamiento constitucional y consideró que ella vulneró los derechos constitucionales fundamentales -de petición, debido proceso, defensa y acceso a la justicia-, por lo cual instauró las acciones de tutela objeto de estudio. En su escrito, alegó la imposibilidad de ejercer una debida defensa dentro del proceso de formación catastral respecto de las actuaciones administrativas que allí se realizaron, en contradicción de los artículos 14, 28, 34 y 35 del C.C.A., con desconocimiento del debido proceso por la falta de notificación personal del acto que culminó la formación catastral y por el rechazo a tramitar los recursos de la vía gubernativa en contra del mismo.

Con ello, en su concepto, se frustró la posibilidad de acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa, a pesar de que dicho acto presenta una naturaleza definitiva con afectación directa a los intereses de los propietarios o poseedores una vez ocurrida su expedición, por cuanto crea una situación particular y concreta con la identificación que produce en forma individual de los predios y con la asignación a los mismos del respectivo avalúo, que sirve de base para la liquidación del impuesto predial, de la renta presuntiva y para la fijación de la contribución por valorización.

Recibidos los expedientes en la Corte Constitucional para su eventual revisión, la Sala de Selección Tercera escogió el proceso identificado como T-124.976, mediante auto del 18 de marzo de 1997, y la sala de Selección Quinta hizo lo mismo con el proceso radicado como T-125.619, mediante auto del 8 de mayo de 1997, ordenando su acumulación al primer expediente para ser fallado en una misma sentencia , correspondiéndole por reparto a la Sala de Revisión Sexta.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Proceso T-124.976

1.1. Primera Instancia: Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta.

La Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 23 de enero de 1997, negó la tutela instaurada por la sociedad demandante dada la naturaleza de trámite del acto administrativo que permite controvertirlo a través de otros medios administrativos y judiciales de defensa y con base en la especialidad del régimen legal que lo regula, el cual establece la revisión del avalúo, según la Ley 14 de 1983 y el D.R. 3496 de 1983 y de conformidad con los criterios expuestos en la Sentencia del 7 de febrero de 1991 proferida por el Consejo de Estado.

Así las cosas, el Tribunal no encontró violación del derecho al debido proceso, ya que la actuación del director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital se ciñó a los lineamientos consignados en la normatividad vigente para el proceso de formación catastral. Tampoco observó quebranto alguno del derecho de petición, ya que la administración respondió efectivamente la solicitud de la actora cuando impugnó la Resolución No. 1043 del 27 de diciembre de 1995 ; ni advirtió vulneración del derecho de defensa, por cuanto que en la revisión del avalúo catastral la accionante podía hacer valer sus derechos. Por último, frente al derecho de acceso a la administración de justicia manifestó que éste no se desconoció, toda vez que la recurrente podía acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a fin de cuestionar los actos administrativos expedidos en ese proceso de revisión del catastro.

La aclaración de voto que acompaña a este fallo puntualizó que no había necesidad de entrar a estudiar la naturaleza del acto que culminó el proceso de formación catastral, ya que al tratarse de una acción de tutela dirigida en contra de actos administrativos, éstos “ de suyo tienen el adecuado medio judicial de defensa”.

1.2. La impugnación.

La sociedad demandante impugnó la sentencia del Tribunal por estimar que no tiene sentido

atribuirle el carácter de acto de trámite al que concluye la formación catastral sin indicar entonces cuál es el acto definitivo en ese caso, ni señalar que un acto de trámite puede generar la plenitud de sus efectos jurídicos una vez en firme si sólo los actos definitivos están llamados a producirlos, y mucho menos manifestar que contra ese acto no proceden recursos, cuando la misma Ley 14 de 1983, al otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República, le confirió la potestad para “e) Establecer las normas de procedimiento para tramitar los recursos interpuestos contra el avalúo del predio o la liquidación del impuesto predial...” (Subrayó el impugnante), como tampoco llegar a concluir que por la eventualidad de la revisión del avalúo, el acto de formación catastral debe reputarse como acto de mero trámite, porque de ser así, se tendría como consecuencia que ese acto sólo se cumpliría para que el propietario solicitara la revisión del avalúo.

Así mismo, señaló en relación con el desconocimiento de los derechos fundamentales lo siguiente : el debido proceso se vulneró con la aplicación del procedimiento legal y reglamentariamente establecido para la formación catastral -Ley 14 de 1983, D. R. 3496 de 1983 y Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”-, por ser contrario a la Constitución ; el de petición, por no presentar un pronunciamiento de fondo al resolverse los recursos por él formulados ; el de defensa, por no habersele permitido controvertir mediante la vía gubernativa ese acto acusado a pesar de sostener que es individual y concreto ; y el de acceso a la justicia, ya que al no poder agotar la vía gubernativa se negó el acceso al control jurisdiccional contencioso-administrativo, como indicó lo ha hecho la Sección Primera del Consejo de Estado.

1.3. Segunda instancia: Consejo de Estado – Sección Quinta.

Mediante Sentencia del 6 de febrero de 1997, la Sección Quinta del Consejo de Estado revocó la decisión del A-quo y declaró la improcedencia de la tutela por existir otros mecanismos de defensa de los derechos cuya protección se reclaman por la vía contenciosa administrativa. En efecto, esa alta Corporación Contenciosa Administrativa manifestó lo siguiente:

“3-) Se observa que la presenta tutela se está ejercitando contra un acto administrativo como lo es la resolución No. 00782 expedida por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital y contra la cual se puede ejercitar otro medio de defensa por la vía contencioso administrativa, por esta razón, debe declararse improcedente la presente Acción de Tutela

por contar el apoderado de la sociedad con otro medio de defensa, tal como lo consagra el Decreto 2591 en su artículo 6o.”

2. Proceso T-125.619.

2.1. Primera instancia : Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, mediante sentencia del 23 de enero de 1997, denegó la tutela instaurada por no encontrar vulnerados los derechos fundamentales mencionados por la actora. En sustento de lo anterior, señaló que el acto administrativo que concluyó la etapa de formación catastral en discusión en cierta forma era general, no obstante la afectación individual para cada predio con esa decisión, que no lo hacía susceptible de recursos en la vía gubernativa y, en consecuencia, no requería de notificación personal a los interesados o presuntos interesados sino, solamente, de publicación como lo establece el artículo 43 del C.C.A.

Para llegar a esa decisión el Tribunal profundizó en la naturaleza del acto que puso fin al proceso de formación catastral, definiéndolo como de trámite, por cuanto no culminó la actuación en forma definitiva sino que con posterioridad al mismo se produjeron otras actuaciones que contemplaban recursos propios para controvertirlas, y que comoquiera que para el acto que dió fin a la formación catastral se preveía la revisión del avalúo dentro del proceso de conservación catastral, en su concepto, los derechos constitucionales fundamentales gozaban de una amplia garantía de protección, concretada en otros recursos y medios de defensa judiciales.

Por último, respecto de la aclaración de voto presentada se observa que adicionalmente a las precisiones citadas anteriormente para el Expediente T-124976, se hace referencia a que no existen recursos por la vía gubernativa para controvertir el acto que termina el proceso de formación catastral, con fundamento en la legislación especial que lo rige, aun cuando el mismo presenta una naturaleza individual y concreta por fijar el avalúo catastral a los predios.

2.2. La impugnación.

La actora impugnó la sentencia del Tribunal con los mismos argumentos sintetizados en el expediente T-124976.

2.2. Segunda Instancia : Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección “B”.

Mediante providencia del 6 de febrero de 1997 la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó la decisión del A quo que denegó el amparo, pero con una sustentación distinta, referida ésta a la improcedencia de la acción de tutela para proteger la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, condición que en el presente caso reúne la actora.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas en los procesos de tutela de la referencia, en desarrollo de la facultad conferida en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991.

2. La materia sub-examine.

El asunto resuelto por las providencias judiciales de tutela se refiere a una eventual vulneración de derechos constitucionales fundamentales de una persona jurídica de derecho privado -“Constructora La Loma Dos Ltda.”- por las decisiones administrativas adoptadas por una autoridad pública -el Departamento Administrativo de Catastro Distrital de Santafé de Bogotá D.C.-, durante el desarrollo de un proceso de formación catastral que involucró algunos predios de esa sociedad.

En efecto, la demanda formulada pretende demostrar la existencia de una vía de hecho en la actuación adelantada en el mencionado proceso de formación catastral, ante el quebrantamiento de los derechos al debido proceso, defensa, petición y acceso a la administración de justicia, que se concretó por la actora en la negativa de la entidad accionada para tramitar los recursos de reposición interpuestos por la demandante en contra de la Resolución No. 1043 de 1995, por medio de la cual “se clausura el proceso de formación catastral y se ordena la incorporación en los archivos catastrales de los predios del área urbana y sub-urbana de la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C.”. La actuación denunciada

como violatoria de los derechos fundamentales de la demandante está contenida en las Resoluciones Nos. 782 del 30 de agosto de 1996 y 865 del 1 de octubre del mismo año, que rechazaron por improcedentes los recursos interpuestos por existir otro mecanismo especial para tramitar cualquier inconformidad respecto de la resolución que clausuró el proceso de formación catastral.

Como se puede colegir, la controversia planteada ante los jueces de tutela por la sociedad actora y el D.A.C.D. se circunscribe al ámbito de las actuaciones administrativas de naturaleza catastral ; por lo tanto, sin entrar a resolver sobre materias litigiosas objeto de estudio y de decisión del juez competente, la Sala estima necesario pronunciarse acerca de si las decisiones que se produjeron en el proceso de formación catastral mencionado, específicamente en lo que respecta al acto que lo clausura, cuentan con las garantías de defensa suficientes para asegurar la protección de los derechos fundamentales de los propietarios y poseedores de los predios sometidos a ese proceso, que permitan hacer prevalecer el goce y ejercicio de los mismos, sin necesidad de recurrir a la acción de tutela como mecanismo excepcional y subsidiario.

a. La función catastral y el proceso especial administrativo de formación catastral.

La eventual vulneración de los derechos fundamentales que la actora pone de presente versa sobre la actuación surgida dentro de un proceso administrativo de naturaleza catastral, denominado proceso de formación catastral.

En términos generales, la función catastral, constituye una función pública desarrollada por autoridades públicas encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país según la normatividad que para el efecto se expida. Luego de un amplio desarrollo normativo la regulación vigente se encuentra, principalmente, contenida en la Ley 14 de 1983, con la cual se pretendió fortalecer los fiscos de las entidades territoriales estableciendo algunas reformas a la actividad catastral y su Decreto Reglamentario No. 3496 de 1983 y la Resolución No. 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional. En tales disposiciones, los catastros vienen a configurarse como los inventarios o censos, debidamente actualizados y clasificados, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, a fin de obtener su correcta

identificación física, jurídica, fiscal y económica (D.R. 3496 de 1983, arts. 1o., 2o. 3o. 4o. 5o. y 6o.), aspectos que pretenden determinar las siguientes características de los inmuebles :

1. el aspecto físico, se refiere a los linderos de los terrenos y edificaciones del predio especificados sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías, que describen y clasifican las edificaciones y el terreno ; 2. el aspecto jurídico, consiste en la descripción de la relación jurídica entre el sujeto activo del derecho, bien sea propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble respectivo con anotación en los documentos catastrales ; 3. el aspecto fiscal, atinente a la información sobre los avalúos de los predios que se prepara y entrega a los tesoreros municipales y a las administraciones de impuestos nacionales respectivas para determinar el cobro de los gravámenes que tengan como base el avalúo catastral ; y 4. el aspecto económico que supone la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido de la adición de los avalúos parciales independientes para los terrenos y edificaciones en él comprendidos.

Con el propósito de estructurar esos catastros y mantenerlos actualizados y vigentes, la normatividad en vigor consagra tres actuaciones administrativas de naturaleza catastral que consisten en lo siguiente :

En primer término, el proceso de formación catastral pretende conseguir la información de un predio en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico mediante el avalúo de la formación catastral, para las zonas homogéneas geoeconómicas según los valores unitarios que determinen las autoridades catastrales tanto para las edificaciones como para los terrenos, y culmina con la resolución que, de un lado, ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y, de otro, establece que el proceso de conservación se inicia al día siguiente a partir del cual el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo, según lo señalado en el artículo 9o. de la Ley 14 de 1983.

Vale la pena destacar que acerca del acto que culmina ese proceso y ordena la inscripción de los predios formados, el Consejo de Estado ha señalado que configura un acto que no pone fin a un proceso catastral sino que constituye un simple acto con el cual se finaliza una etapa dentro de ese proceso, el cual no es susceptible de recursos ni acciones.³

Adicionalmente, la etapa de la actualización de la formación catastral cuyo fin es renovar los datos de la formación catastral con base en los cambios en los aspectos físico y jurídico del

catastro, eliminando cualquier inconsistencia en el económico por las alteraciones causadas por alteraciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones del mercado inmobiliario, y se concreta en el avalúo de la actualización de la formación catastral, el cual se obtiene de las correcciones operadas al avalúo catastral para eliminar las disparidades por esos cambios. Culmina con una resolución que ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios sujetos a actualización y ordena que el proceso de conservación comienza al día siguiente, en el cual el propietario o poseedor podrán pedir la revisión del avalúo en los términos del artículo 9o. de la Ley 14 de 1983.

Por último, la conservación catastral permite mantener vigente la información de los documentos catastrales respecto de los cambios que presente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. Comienza al día siguiente de la inscripción de la formación o la actualización de la formación del catastro ; allí resulta el avalúo de la conservación catastral y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de esas transformaciones en los respectivos inmuebles.⁴

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

La anterior situación ha sido corroborada en diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado al señalar que "...Las normas catastrales establecieron un procedimiento administrativo especial para el ejercicio de la función catastral."⁵

En este orden de ideas, la formación, conservación y actualización de la formación catastral revisten una naturaleza administrativa especial que se concreta en una regulación legal propia para los distintos aspectos que requiere

su desarrollo, como ocurre con la determinación de las garantías procesales específicas destinadas a proteger los derechos de los afectados con las características que a continuación se señalan.

b. Garantías procesales en la actuación que culmina la formación catastral.

Partiendo del supuesto de que el proceso catastral es un procedimiento administrativo especial con unos fines determinados y una regulación particular, resulta necesario entrar a revisar las garantías para la defensa de los derechos fundamentales existentes en la etapa de la formación catastral, respecto de las decisiones que allí se adopten.

Las etapas de formación catastral, conservación catastral y actualización de la formación catastral consagradas en los artículos 11o. 12o. y 13o. del Decreto 3496 de 1983, poseen una regulación específica sobre garantías procesales para que los propietarios o poseedores afectados controviertan las decisiones allí adoptadas ante las autoridades que las profirieron, como lo ha establecido la Sección Primera del Consejo de Estado, en la forma que se anota en el siguiente texto jurisprudencial: 6

“Por su parte, los artículos 29 a 40 del mismo decreto [D.N. 3496 de 1983], regulan detalladamente lo referente a la “revisión” de los avalúos y a la vía gubernativa aplicable en ese caso.

En ese sentido, el art.29 prevé que “las autoridades catastrales informarán por medios usuales de comunicación, sobre la fecha de inscripción catastral y de vigencia de los avalúos obtenidos por formación o por actualización de la formación.”

A su vez, el art. 3o insiste en que “el propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio” y repite que “dicha revisión se dará dentro del proceso de conservación catastral”. Agrega, además, que “el propietario o poseedor podrá presentar la correspondiente solicitud de revisión del avalúo de su predio o mejora a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución mediante la cual se inscribe el predio o la mejora en el catastro acompañándola de las pruebas que la justifiquen”..

A continuación los arts. 31 a 40 regulan lo referente a la notificación de los cambios ocurridos durante la conservación catastral, las instancias que tiene el procedimiento gubernativo en el catastro, los recursos de reposición y apelación contra a resolución que desata la solicitud de revisión, la forma y términos de los recursos, la no obligatoriedad del recurso de reposición, el carácter directo o subsidiario del recurso de apelación, el agotamiento de la vía

gubernativa, los plazos para resolver sobre las solicitudes de revisión y los recursos y los sitios donde debe presentarse la solicitud de revisión.”.

De ahí que, la normatividad en mención ofrezca la posibilidad de que los avalúos catastrales resultantes del sometimiento de un predio a un proceso de formación catastral o de actualización de la formación catastral puedan ser revisados mediante el mecanismo legalmente establecido de la revisión del avalúo dentro del proceso de conservación catastral, el cual se inicia al día siguiente de la clausura del proceso de formación catastral o de la actualización de la misma (Ley 14 de 1983, art. 9o., el D.R. 3496 de 1983, art. 30, y la Resolución 2555 de 1988, art. 129).

Como lo señala esa misma regulación, a través de esa revisión, los propietarios o poseedores de los predios objeto de la formación o de la actualización, en forma directa o por conducto de sus apoderados o representantes legales, pueden solicitar ante la autoridad catastral de la jurisdicción en que se encuentre ubicado el respectivo inmueble o en su defecto ante el Tesorero Municipal, que la administración revise la decisión adoptada durante esas etapas, con el propósito de que la modifique, siempre y cuando se demuestre por el interesado que el avalúo asignado no se ajustó a las características y condiciones del predio formado o actualizado mediante las pruebas necesarias, tales como planos, certificados de autoridades administrativas, financieras, declaraciones extrajuicio, etc., que una vez decretadas se practicarán en un término de 10 días. Esas características y condiciones hacen referencia a los límites, tamaño, uso, clase y número de construcciones, ubicación, vías de acceso, clases de terreno y naturaleza de la producción, condiciones locales del mercado inmobiliario y demás informaciones pertinentes.

Ahora bien, la decisión que resulte de esa revisión admite su impugnación mediante una regulación especial que consagra un trámite que permite el ejercicio de los recursos de reposición, ante el mismo funcionario que pronunció la providencia, y el de apelación, ante el inmediato superior, con el objeto de que se aclare, modifique o revoque. En los demás casos, y siempre que no haya modificaciones del avalúo, como por ejemplo en el cambio de nombre, etc. las autoridades catastrales actúan en única instancia. La forma y términos para formular los recursos, plazos para decidir, entre otros, claramente se encuentran regulados en el D.R. 3496 de 1983, arts. 32-40 y en la Resolución No. 2555 de 1988, el Título V, Capítulo I.

En cuanto a la notificación de las providencias que se expidan en la conservación catastral, ésta se hará en la forma prevista en el inciso 4° del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, salvo las providencias que decidan peticiones en interés particular como, v.g, la de revisión de los avalúos, que se notifica personalmente o por edicto, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo (Resolución No. 2555/88, art. 138).

Acerca de la especialidad normativa de un recurso propio de naturaleza administrativa para controvertir las decisiones de la administración, la Sala estima necesario resaltar que no siempre los recursos administrativos dentro de la etapa gubernativa constituyen los instrumentos apropiados para controvertir en forma uniforme todos los actos proferidos por la administración ; tan es así que contra los actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución aparecen como improcedentes, salvo norma expresa (C.C.A., art. 49). El mismo ordenamiento jurídico puede disponer, entonces, de otros mecanismos específicamente consagrados para la revisión de las decisiones que por la administración se adopten o, eventualmente, establecer la sola posibilidad de ejercer las acciones directamente ante la jurisdicción competente, según lo considere conveniente el legislador dentro de su facultad de configuración normativa.

De otro lado, la Corte Constitucional en varios pronunciamientos se ha referido a los presupuestos básicos que deben reunir las actuaciones administrativas a fin de dar efectividad al derecho fundamental al debido proceso, como se puede observar en la Sentencia T-467 de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se expresó lo siguiente:

“El debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio. El artículo 29 del ordenamiento constitucional lo consagra expresamente “para toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”.

Así entonces, las situaciones de controversia que surjan de cualquier tipo de proceso, requieren de una regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a

los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos.”

(...)

En lo que se refiere a las actuaciones administrativas, éstas deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo, tenga oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando en todo caso los términos y etapas procesales descritas.”.

Lo anterior significa que cualquier actuación de naturaleza administrativa tendrá que realizarse dentro del marco constitucional antes descrito, en aras de la prevalencia del derecho fundamental de los administrados al debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 de la Carta Política.

En el presente caso, la Sala observa que el mecanismo de revisión del avalúo de los resultados de las etapas de formación y actualización de la formación catastral, de origen legal (Ley 14 de 1983, art. 9), detenta toda la entidad jurídica para asegurar que los cuestionamientos que resulten de las decisiones adoptadas por las autoridades catastrales se tramiten con observancia de los derechos al debido proceso y defensa (C.P., art. 29) y con protección de los derechos e intereses de los administrados, en el entendido de que se desarrolla bajo los mandatos de los principios de publicidad, doble instancia, contradicción de la prueba, revisión de la decisión, impugnación de la providencia que desata la solicitud de revisión, en la forma y términos previamente establecidos.

Su vigencia, además, presenta una regulación específica que en concepto de la Sala garantiza los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que deben imperar en el ejercicio de la función administrativa (C.P., art. 209).

c. Análisis del caso concreto.

La sociedad actora expresa que la violación al derecho al debido proceso y defensa ocurrió por la imposibilidad de intervenir para objetar los estudios técnicos que arrojaron la información en virtud de la cual se profirió la resolución que culminó con el proceso de formación catastral de sus predios, a pesar de estar directamente interesada en sus

resultados, así como por la falta de notificación personal de esa resolución y por la negativa del D.A.C.D. a tramitar la vía gubernativa de ese acto, no obstante que en su criterio se trata de un acto definitivo que establece situaciones jurídicas concretas e individuales, como era la formación de los predios y el señalamiento del avalúo catastral que sirve de base para recaudar el impuesto predial y otros gravámenes.

Igualmente, señala que el desconocimiento del derecho de petición ocurrió con el rechazo por improcedentes que el D.A.C.D. dio a los recursos de reposición interpuestos contra el acto que culminó el proceso de formación catastral, en cuanto dicha decisión no comprendió una resolución de fondo y que por lo tanto derivó en la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, ya que al no poder agotar la vía gubernativa contra el acto que clausuró el proceso de formación catastral se le negó el acceso al control jurisdiccional contencioso-administrativo.

Como ya se indicó, con base en el pronunciamiento de la Sección Primera del Consejo de Estado del 7 de febrero de 1991, el proceso catastral lo integran distintas etapas concatenadas entre sí, de las cuales forma parte el proceso de formación catastral que produce el avalúo catastral de los predios formados, controvertible mediante el uso del mecanismo legalmente establecido para ello -la revisión del avalúo dentro de la etapa final de conservación catastral-, instancia que después de surtida permite acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa en ejercicio de las respectivas acciones.

De lo expuesto, la Sala encuentra que, ante la administración, los propietarios y poseedores de los predios sometidos a un proceso de formación catastral cuentan con un trámite de naturaleza especial para controvertir e impugnar la decisión allí adoptada sobre el avalúo catastral de sus predios y que por ende habrá de incluir los resultados de los estudios que sustentaron la toma de la decisión, permitiendo en esa instancia controlarlos, desvirtuándose así la procedencia de los artículos 49 y 50 del C.C.A alegada por la sociedad actora.

Adicionalmente, se evidencia que también tienen las garantías de defensa en la instancia judicial ante la jurisdicción contenciosa administrativa, una vez concluida la revisión del contenido de la resolución que culmina el proceso de formación catastral o de la actualización de la formación, mediante el uso de acciones contenciosas administrativas, con ocasión de la remisión que hace el artículo 1o. inciso 2o. del C.C.A. al régimen general de los

procedimientos administrativos en lo no regido y siempre que sean compatibles, los cuales presentan la idoneidad y eficacia suficiente para salvaguardar inmediata y directamente los derechos fundamentales que se puedan ver afectados. Además, tampoco se encuentra demostrado por la actora la existencia de un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela como mecanismo de protección transitorio.

De manera que, en el caso en estudio existían otros medios procesales idóneos de defensa que la actora pudo haber intentado con el propósito de obtener una protección de sus derechos al debido proceso, defensa, petición y acceso a la administración de justicia frente a la decisión adoptada en la Resolución No. 1043 de 1995, la cual goza de la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos y es susceptible de ser anulada por la jurisdicción competente.

Por todo lo expuesto, la Sala encuentra que la utilización de la acción de tutela por la actora en este caso es improcedente, ya que con ella se ha pretendido encausar la controversia planteada por una vía inadecuada, cuando existen otros medios de defensa judiciales para salvaguardar los derechos fundamentales. Como se puede deducir, el no haberse utilizado la revisión del avalúo en la etapa de la conservación catastral no da lugar a enmendar la situación descrita a través de la acción de tutela; de manera que hicieron bien los jueces de instancia al estar atentos a no traspasar las fronteras de los trámites, recursos y de las competencias ordinarias reivindicando así el verdadero significado atribuido a tan importante instrumento de defensa de los derechos fundamentales de origen constitucional.

Finalmente, la Corte Constitucional considera necesario referirse a la posición conceptual adoptada por la Sección Segunda en la providencia expedida el 6 de febrero de 1997, según la cual la acción de tutela fue concebida para proteger, exclusivamente, los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales y no de las personas jurídicas, lo que es contrario a la jurisprudencia de la Corporación sobre la materia.

En relación con este asunto, no sobra reiterar que la doctrina constitucional ha reconocido válidamente a las personas jurídicas la titularidad sobre algunos de estos derechos, que requiere "...en primer término, que así lo permita la naturaleza del derecho objeto de la vulneración o amenaza, y, en segundo lugar, que exista una relación directa entre la persona jurídica que alega la vulneración y una persona o grupo de personas naturales, virtualmente

afectado.”7, en casos como el derecho a la igualdad, al debido proceso, la libre asociación, entre otros, que pueden verse gravemente amenazados o vulnerados con la acción u omisión de las autoridades o particulares en los eventos expresamente establecidos por la ley y sobre los cuales se afianza nuestro sistema político y las sociedades democráticas contemporáneas. De manera que, corresponde al intérprete abrir los cauces por los cuales los derechos constitucionales puedan hacerse realmente efectivos y no interponer obstáculos que impidan su desarrollo.

En conclusión, la Sala Sexta de Revisión confirmará la decisión proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado que declaró improcedente la tutela en el proceso T-124.976, por existir otros medios de defensa judiciales, y revocará los fallos emitidos por la Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y la Sección Segunda del Consejo de Estado en el proceso T-125.619, y en su lugar rechazará por improcedente la tutela allí resuelta, en virtud de la existencia de otros medios de defensa judiciales, dando así cumplimiento al inciso 3o. del artículo 86 de la Carta Política y al artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991.

IV. DECISION.

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el día 6 de febrero de 1997 en el proceso de tutela radicado con el No. T-124.976.

Segundo.- REVOCAR los fallos de tutela dictados por la Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el proceso radicado con el No. T-125.619, y en su lugar rechazar por improcedente la tutela formulada por la sociedad “Constructora la Loma Dos Ltda.” para proteger sus derechos al debido proceso, defensa, petición y acceso a la administración de justicia.

Tercero.- LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Resoluciones Nos.485 y 1268 de 1987, 2003 de 1988, 026 y 922 de 1992, 276 y 841 de 1993, 633 de 1994 y 428 de 1995.

2 Resolución No. 307 de 1990.

3 Consejo de Estado, Sentencia del 7 de febrero de 1991, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo).

4 Ver la Sentencia del Consejo de Estado del 26 de febrero de 1988, C.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

5 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 7de febrero de 1991. C.P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

6 Idem

7 Sentencia C-360/96, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.