

**Análisis normativo y metodológico del registro de
avaluadores de predios rurales en Colombia**

Realizado por

Armando Alveiro Camelo Palencia

John Bermúdez

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana



Tabla de contenido

Resumen	3
Abstract	4
Introducción	5
Primer capítulo	9
Los avalúos	9
Cronología del marco legal colombiano sobre el avalúo	15
Constitución Política de Colombia de 1991	16
Ley 84 de 1873 (Código Civil de Colombia)	17
Ley 388 de 1997	19
Decreto 2150 de 1995	21
Decreto 1420 de 1998	21
Ley 510 de 1999	24
Segundo capítulo	25
Normativa de 1999 y 2000	26
Resolución 22639 del 2000	28
Sentencia C-1265 del 2000	29
Resolución 13314 del 2001	30
Resolución 620 de 2008	31
Ley 1673 de 2013	33
Comercial	37
Catastral	39
Administrativo	41
Judicial	42
Auto avalúo	44
Conclusiones	51
Tabla de ilustraciones	55
Referencias	56

Resumen

La propiedad tanto pública como privada es un derecho que se fundamenta en un marco normativo que lo protege enormemente. Desde la Constitución Política expresado como derecho fundamental y principio constitucional, hasta leyes, decretos, resoluciones y sentencias de las Altas Cortes han expresado la necesidad de regular ese derecho de propiedad desde todas las aristas posibles.

Es desde el reconocimiento de la propiedad privada que se da la necesidad de conocer el valor real de los bienes, incluyendo unos de los más importantes para todos los tipos de personas (naturales o jurídicas): los bienes inmuebles rurales.

Los bienes inmuebles si bien pueden ser urbanos, también rurales, y con estos últimos existen unas diferencias puntuales que deben tenerse en cuenta al momento de valorar el bien, es decir al momento del avalúo, que realiza el evaluador.

La presente investigación trae a colación la transición normativa, de lo que se requiere para desempeñarse como evaluador en categoría rural. También se realiza una diferenciación de algunos tipos de avalúo que hace mención la norma, además de mencionar los conocimientos específicos y técnicos que debería tener un evaluador de predios rurales de los cuales existe una gran diferencia respecto a otros tipos de avalúos.

Palabras clave: *avalúo; inmueble rural; derecho urbano; derecho administrativo; derecho constitucional; derecho de propiedad.*

Abstract

Both public and private property ownership is a right founded upon a regulatory framework that greatly safeguards it. From the Political Constitution expressed as a fundamental right and constitutional principle to laws, decrees, resolutions, and judgments from High Courts, there has been an expressed need to regulate this property right from all possible perspectives.

It is from the recognition of private property that the need arises to determine the real value of assets, including one of the most significant for all types of individuals (natural or legal): rural real estate.

While real estate can be urban, it can also be rural, and with the latter, there are specific differences that must be taken into account when assessing the property, that is, during the appraisal conducted by the appraiser.

This research brings to light the normative transition regarding what is required to work as an appraiser in the rural category. It also differentiates between certain types of appraisals mentioned in the regulations, in addition to highlighting the specific technical knowledge that a rural property appraiser should possess, which differs greatly from other types of appraisals.

Keywords: appraisal; rural property; urban law; administrative law; constitutional law; property rights.

Introducción

Esta investigación se justifica, entre otros motivos, por la necesidad de esclarecer características diferenciales que tiene la realización de un avalúo rural, frente a otras profesiones con las que suele confundirse, como la ingeniería civil, la arquitectura, la agronomía, entre otras.

Realizar un estudio cronológico de cuáles han sido las directrices impartidas por las instituciones y organismos dedicados a estructurar todo el andamiaje normativo y metodológico de la actividad del evaluador, y específicamente de los requisitos técnicos, académicos y empíricos que se le deben exigir hoy en día a los evaluadores en las diferentes categorías para ser registrados en el Registro Abierto de Evaluadores, o conocido por sus siglas RAA.

Se hace necesario analizar cuáles son esos requisitos adicionales y diferentes que se le están exigiendo hoy en día a los evaluadores que pretenden prestar sus servicios en la categoría de avalúos de predios rurales, ya que es especial y diferente a las demás por los métodos de valoración que se tienen con la tierra que no hace parte de una urbe.

También es prioritario el esclarecer la función específica y los sistemas utilizados por las Entidades Reconocidas de Autorregulación, en adelante también conocida por sus siglas ERA, para la tramitación y valoración de esos requisitos presentados por los interesados en ser evaluadores oficiales, pues es en esta tarea en la que se pueden flexibilizar las condiciones y se esté cometiendo el error de designar a evaluadores sin experiencia o academia suficiente en ciertas categorías especiales y diferentes como los bienes inmuebles rurales.

Lo anterior se hace necesario toda vez que la sociedad y los profesionales estamos llamados a realizar una veeduría a estos procesos de selección y registro, ya que los evaluadores concretamente son actores fundamentales en el desarrollo urbano y rural y gracias a ellos es que hoy en día las personas naturales, jurídicas y todas las instituciones del Estado se encuentran comercializando los bienes, inclusive grandes participantes del mercado como bancos y aseguradoras.

Realizar esta labor sin el lleno de requisitos académicos y empíricos necesarios para llevarla a cabo resulta en un desequilibrio económico gravísimo para la sociedad y las finanzas del Estado, pues se concluiría en que los valores de los bienes no se encuentran bien tasados por no tener en cuenta los métodos establecidos y respetar las condiciones de ingreso a la lista de quienes pueden y quienes no realizar este tipo de avalúos.

También se justifica en la necesidad de material para que instituciones públicas y organizaciones privadas aúnen fuerzas para la búsqueda de nuevas herramientas y sistemas de selección, pues estamos en una nueva era de las nuevas tecnologías, en la que se pueden proponer por ejemplo proyectos tendientes a la integración de tecnologías como las famosas IAs (inteligencias artificiales), y el blockchain, que hacen parte de la Cuarta Revolución Industrial, a estos sistemas que verifican el lleno de requisitos de los evaluadores del país.

Este trabajo servirá precisamente para eso, para conocer el estado actual de la actividad del avalúo de bienes inmuebles y para determinar en qué etapas y procesos se deben buscar soluciones de mejoramiento, de esta forma cada día el país se acercará a la realidad de cuánto cuesta la tierra en todos los territorios y equilibrar el patrimonio para la toma de decisiones con valoraciones de mejor calidad.

Por lo anterior es que se desarrolla la pregunta de investigación de ¿Cuál han sido las normas y la metodología de los criterios de registro de evaluadores de predios rurales por parte de las Entidades Reconocidas de Autorregulación?

Pregunta para la cual se requiere establecer en primer lugar cuál han sido las normas y métodos de los criterios de registro de evaluadores de predios rurales por parte de las ERA, que son las que se encargan de estos registros.

Así como también, de manera metodológica, compilar en el primer capítulo la normativa en Colombia con respecto a la actividad del evaluador en la categoría rural después de la expedición de la Constitución Política de 1991 (1991), para delimitar la investigación en un espacio temporal razonable; identificar en un segundo capítulo todas el avance normativo y metodológico sobre los requisitos exigidos a los evaluadores de predios rurales por parte del Estado y las Entidades Reconocidas de Autorregulación para su inscripción en el RAA, para poder analizar los criterios que se están utilizando y se han venido utilizando para la designación y la certificación.

Finalmente, en el tercer capítulo se realiza la diferenciación de algunos tipos de avalúos que hace mención la norma. También de los conocimientos específicos y técnicos que debe tener un evaluador de predios rurales con respecto al resto de bienes inmuebles sujetos a avalúo, pues son conocimientos diferentes; y finalmente se sugerirán ideas sobre un mejoramiento de los procedimientos de registro de evaluadores de predios rurales en el RAA por su

importancia en la tasación rural, sugerencias que parten también de la experiencia propia de uno de los investigadores en su actividad profesional como evaluador.

Primer capítulo

Los avalúos

La propiedad raíz continúa siendo considerada como uno de los activos e inversiones más importantes de las personas (naturales y jurídicas), y los Estados; pues son los espacios físicos indudablemente indispensables para la ejecución de prácticamente todas nuestras actividades humanas, generando un enorme bienestar para aquellos que tengan algún tipo de relación o vinculación con un bien inmueble.

El derecho, al intentar proteger al máximo todos aquellos activos que para las personas son importantes y relevantes para la vida en sociedad, no es ajeno a la necesidad que tienen todos los actores sociales de crear cada día más herramientas que permitan la efectiva administración de los bienes inmuebles, como recurso primero escaso y segundo, tenido en una alta valoración por parte de las personas.

Entonces el Estado crea y direcciona la creación de Curadurías Urbanas, de Lonjas de propiedad raíz, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en adelante IGAC, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, las Secretarías Municipales y Distritales de Vivienda, de Agricultura que se encargan de los predios rurales, de Planeación Municipal que ejecutan los proyectos de ordenamiento territorial, el Ministerio de Agricultura que define con sus políticas las destinaciones rurales, y otras entidades que participan de la organización y administración de todos los bienes inmuebles.

No sólo los impuestos dependen del valor del inmueble, sino también aquellos derivados de la actividad de comercializar inmuebles o con inmuebles, que es la actividad

inmobiliaria. Todo tipo de cobro de arriendo o compraventa de inmuebles rurales requiere unos trámites que deben ser cubiertos, y muchos de ellos, como el valor de las escrituras públicas y otras tasas de registro dependen del valor del inmueble.

Ahora bien, los impuestos son sólo uno de los eventos en los cuales se debe observar el valor de un inmueble rural. También por ejemplo para la actividad judicial, en las situaciones de demandas y denuncias, cuando el proceso termina en un embargo y secuestro, la etapa siguiente es el remate del mismo, para lo cual se requiere conocer el valor del inmueble rural y saber en cuanto puede venderse para pagar las consecuencias jurídicas de lo demandado o denunciado; así por ejemplo se busca que de la venta de un inmueble se pague una indemnización, o una deuda, o una sanción de la que se es acreedor, quien debe tener claridad sobre el valor del bien para poder conocer si es suficiente o no con la venta de ese inmueble.

Sin duda alguna, tener el dominio sobre un inmueble rural representa obligaciones y beneficios en igual medida; pero lo que finalmente importa para los procesos en los que se ven involucrados los mismos, es conocer lo más exacto posible cuál es su valor, y saber esto depende de tantas variables que la misma norma ha reconocido a través del tiempo que es un asunto al que hay que prestarle especial cuidado.

Pero prestarle especial cuidado no es simplemente crear instituciones que realmente sean independientes y que en lo posible estén alejadas de los fenómenos de la corrupción que tanto le hacen daño al sistema político. Sino también definir un conjunto de estrategias, métodos, cualidades, estudios y experiencia que requieran tener y practicar las personas dedicadas a definir el valor de un bien inmueble. Luego no podría ser cualquiera el que pretenda dar un concepto sobre esta cifra.

En asuntos de estudio y organización de las tierras el legislador en Colombia ha venido desarrollando la normativa con base en lo que el IGAC orienta, siendo esta institución una de las más antiguas y estables de la historia de la Nación.

El IGAC nació en el año 1935 por medio del Decreto 1440 del 13 de agosto, como un ente especializado en temas del uso y control de las tierras, menciona el mismo IGAC en su página oficial (2023).

El Agustín Codazzi se convirtió así en la entidad número uno referente en temas de regulación, administración y protección de la información sobre inmuebles y también con su valoración en el mercado y para distintos fines; además es a partir de la expedición de la Resolución 620 (2008) del mismo IGAC que se comienzan a positivizar métodos claros valuatorios que se deberían utilizar para lograr determinar efectivamente el valor de un inmueble.

La misma Ley 388 de 1997 en su artículo 56, numeral 3, comenzaba a direccionar procedimientos de avalúo, los cuales se llevarían a cabo por medio lo que denominó como peritos inscritos, bien sea en la lonja de propiedad raíz o en otras entidades especializadas, aún no como evaluadores ni creando instituciones especializadas para el seguimiento y vigilancia de esta profesión (Congreso de la República de Colombia, 1997, art. 56).

No es sino hasta la expedición del Decreto 1420 de 1998 que se reglamentan los avalúos y por ejemplo se incluye al Instituto Geográfico Agustín Codazzi como una institución más

para la lista de lo que todavía para entonces se denominaban simplemente peritos. (Presidencia de la República, 1998)

Si bien con esas primeras expresiones normativas está claro que siempre ha habido una intención de que quienes se dediquen al avalúo de bienes se encuentren registrados en alguna institución o empresa, no se puede olvidar que la generación de normativa sobre los evaluadores en Colombia es muy reciente; el Congreso ha establecido unos lineamientos como es de su naturaleza, pero el Ejecutivo se ha tardado en la toma de decisiones.

Ese proceso de registro que se estableció para las personas que realizan avalúos se debía adelantar ante las lonjas domiciliadas en donde se encontraba el bien a valorar. Estas lonjas las define el mismo Decreto 1420 de 1998 como “asociaciones o colegios que agrupan a profesionales en finca raíz, peritazgo y avalúo de inmuebles” (Presidencia de la República, 1998, arts. 8-9).

Para este registro las lonjas estaban direccionadas a crear un reglamento que incluía: los métodos de admisión a la lista de los evaluadores; derechos y deberes; un sistema de reparto de solicitudes, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos, y prohibiciones; instancias de control; y hasta un régimen sancionatorio, según el artículo 10 del mismo Decreto 1420 (1998).

Lo anterior es el inicio de otros inconvenientes que tiene hoy en día el sistema de registro de evaluadores, específicamente en la especialidad de avalúos rurales. Uno de ellos es que el sistema de registro, la verificación de cualidades y requisitos, y certificación, se le entregó por parte del Estado a los gremios de empresarios que se dedicaban al asunto del

avalúo, dejando en manos de ellos no sólo la administración de las listas, sino también la estipulación de las cualidades requeridas para entrar en la lista.

Un asunto muy problemático ya que en eventos en los que la misma organización que suscribe las condiciones se encuentra verificando el cumplimiento de las mismas se pueden presentar ciertas irregularidades como por ejemplo permitir que personas o empresas sin el lleno de requisitos se encuentren enlistados y realizando avalúos en categorías en las cuales no deberían participar por sus cualidades académicas o empíricas, como por ejemplo la categoría de avalúo de predios rurales.

La actividad del evaluador se ha confundido con las diversas capacidades que tienen otros profesionales como ingenieros civiles o arquitectos, ambos necesarios para la actividad de la construcción y el diseño, la ejecución como tal del proyecto, pero que pueden no estar capacitados y/o actualizados profundamente en la metodología concreta de la realización de avalúos.

Esa metodología es la que comenzó a describir la Resolución 762 (1998), con sus estipulaciones sobre los métodos de: comparación; capitalización de rentas; costo de reposición; y la técnica residual. Y también con el aporte de los conceptos de la depreciación, la clasificación del suelo, y todas las reglas concernientes a la práctica de avalúos en general.

No fue sino hasta la expedición de la Ley 1673 (2013) que se definió el concepto y se incorporaron otros términos importantes para diferenciar, tomados textualmente de su artículo 3 se tienen los siguientes (2013):

- **Valuación:** Es la actividad, por medio de la cual se determina el valor de un bien, de conformidad con los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes para el dictamen. El dictamen de la valuación se denomina avalúo.

- **Avalúo Corporativo:** Es el avalúo que realiza un gremio o lonja de propiedad raíz con la participación colegiada de sus agremiados.

- **Avaluador:** Persona natural, que posee la formación debidamente reconocida para llevar a cabo la valuación de un tipo de bienes y que se encuentra inscrita ante el Registro Abierto de Avaluadores.

- **Registro Abierto de Avaluadores:** Protocolo a cargo de la Entidad Reconocida de Autorregulación de Avaluadores en donde se inscribe, conserva y actualiza información de los avaluadores, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

- **Sector Inmobiliario:** Sector de la economía nacional compuesto por las actividades y servicios inmobiliarios que involucran las siguientes actividades: Valuación de todo tipo de inmuebles, venta o compra, administración, construcción, alquiler y/o arrendamiento de inmuebles, promoción y comercialización de proyectos inmobiliarios, consultoría inmobiliaria, entre otras actividades relacionadas con los anteriores negocios. (art. 3)

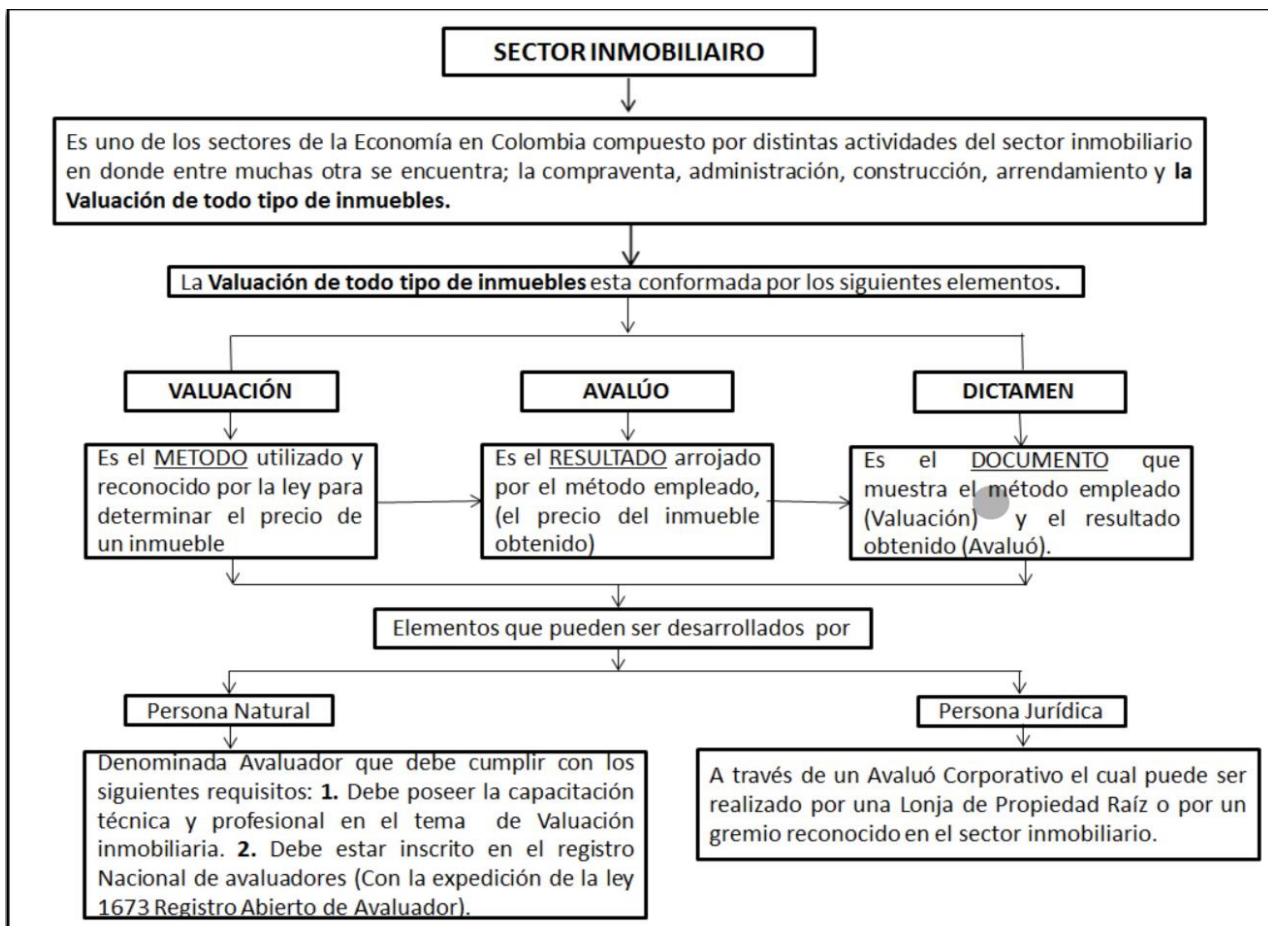
Antes de la expedición de la Ley 1673 de 2013 los antecedentes normativos en Colombia sobre la actividad de los evaluadores es muy vaga.

Antes de comenzar un recorrido normativo específico y cronológico sobre el avalúo en Colombia, resulta interesante para los investigadores dar a conocer al lector la siguiente tabla que de manera juiciosa realizó Walter Castro de la Universidad Católica de Colombia sobre el sector inmobiliario (Peñuela, 2014, pág. 8)

Fuente: (Peñuela, 2014, pág. 8)

Ilustración SEQ Ilustración * ARABIC 1

Cronología del marco legal colombiano sobre el avalúo



El tema del avalúo, cuya base es el derecho de propiedad o dominio, no es un asunto que se encuentre regulado y desarrollado sólo en una Ley específica, o sólo en normas que emanan única y exclusivamente del ejecutivo o del legislativo; al contrario, al tratarse de brindar transparencia al valor de la propiedad, el asunto reviste una importancia que hasta es Constitucional, hasta la misma Corte Constitucional ha intervenido en el asunto.

El avalúo de bienes inmuebles o inmobiliario en Colombia no se encuentra todo concentrado en una sola expresión normativa, ya que deben mencionarse y tenerse en cuenta aspectos tanto jurídicos como técnicos y económicos; los cuales en todo caso deben ser emitidos por diferentes instituciones que tengan el conocimiento y vocación precisamente para emitir conceptos y reglamentación con respecto a todos esos temas que rodean la administración y regulación del dominio privado y público de bienes inmuebles.

En este sentido, el marco normativo presentado de forma cronológica del tema de avalúos inmobiliarios, es el siguiente:

Constitución Política de Colombia de 1991

El Estado se compone de unos elementos esenciales:

- 1. Población:** que representa el componente humano, es decir, todos los ciudadanos o personas naturales que componen y residen en el territorio Nacional.
- 2. Soberanía:** es el ejercicio del poder, que para el caso colombiano reside en cabeza del pueblo, del elemento humano completo, no categorizado o dividido.

A su vez la soberanía también se refiere justamente a ese ejercicio del poder e independencia a nivel internacional con respecto a otros Estados.

3. Territorio: que precisamente es el espacio físico en el que se asienta una comunidad, que a su vez se divide con respecto a la misma.

El elemento territorial tiene diversas dimensiones como: el espacio aéreo; el espacio electromagnético; el suelo y subsuelo; el mar territorial; las fuentes hídricas; entre otras. Como también la protección del territorio público y el privado. Sin alguno de los elementos antes mencionados no existiría Estado. Por lo anterior que, desde la misma Constitución Política (1991), se ha decidido determinar cuál es el espacio que ocupamos los colombianos, según lo dispuesto en el artículo 91, y se ha decidido otorgar el dominio sobre el territorio y los bienes de uso público a la Nación, según el artículo 102.

También ratifica la protección a la propiedad privada; así lo dispone en el artículo 58 (1991), garantizando su acceso y siguiendo la línea de incluir en su máxima expresión el territorio a la Carta Política para así demostrar el elemento esencial y también para confirmar la supremacía del Estado frente a este elemento, pues seguidamente se limita la propiedad privada, ya que por motivos o bien de utilidad pública, o de interés social, el Estado tiene la posibilidad de expropiar por vía administrativa o judicial.

Ley 84 de 1873 (Código Civil de Colombia)

De forma más específica, la Ley 84, más conocida como el Código Civil o CC (1873), en su título sobre las varias clases de bienes, clasifica los mismos en cosas corporales e

incorporales, que a su vez se subdividen en muebles e inmuebles, últimos que también se subdividen.

El artículo 656 del CC (1873) no describe específicamente a que se refiere con el concepto de bien inmueble, luego podemos encontrar que el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, los define como “Tierras, edificios, caminos, construcciones y minas, junto con los adornos o artefactos incorporados, así como los derechos a los cuales atribuye la Ley esta consideración” (Real Academia de la Lengua Española, 2023, pág. 1); definición que se puede acoger desde la práctica jurídica colombiana.

El artículo no define realmente el concepto, según el mismo los inmuebles son cosas que no son susceptibles de transportarse, pero si comienza a clasificar los inmuebles en dos: los que son inmuebles por su naturaleza misma; y los que por el uso se convierten en inmuebles, por un registro o por adhesión. Hay que ser precisos en que el artículo 658 expone una categoría extra que se presenta, expone, en el caso de las plantaciones, que pueden ser consideradas o bien muebles o inmuebles según el estado en el que se encuentren (Congreso de la República de Colombia, 1873, pág. Artículo 658).

En específico este artículo 658 del CC se refiere a que (1873):

inmuebles o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras o minas, y las que se adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos. (art. 658)

Ley 388 de 1997

Por su parte la Ley 388 de 1997 (1997), por medio de la cual se reglamenta y modifican apartados normativos diseñados por la Ley 9 de 1989, destacando su aporte a la introducción de un procedimiento administrativo dirigido a la práctica de la enajenación voluntaria y por otro lado una forzosa, siendo más específica, señaló la indemnización a la que tienen derecho los propietarios afectados por estas obras sociales, señalando una forma de pago que en todo tiene que ver con el avalúo, por determinarse a partir del valor del inmueble.

Retomando lo expuesto en el artículo 82 de la Constitución Política (1991), se parte de que todas aquellas actuaciones urbanísticas realizadas por el sector público o privado, entendidas como obras que ejecutan por ejemplo vías, aeropuertos, puertos, edificios, entre otros; generan un beneficio que incrementa el valor del suelo, y a su vez afecta de manera positiva a los predios o construcciones aledañas, fenómeno económico conocido como plusvalía.

Al generarse un beneficio en el suelo, este mismo se ve reflejado de manera inmediata en un incremento en el valor de los impuestos asociados al dominio del inmueble, otorgando el derecho a las entidades territoriales de disponer de esos recursos captados adicionales en la ejecución del principio constitucional a la inversión pública, es decir, participación en la plusvalía.

De acuerdo al artículo 75 de esta Ley 388 de 1997 (1997), existen hechos que son generadores de participación en la plusvalía, de acuerdo al POT, EOT, y demás decretos

municipales o distritales que intervengan en el asunto, y estos son los hechos, derivados de la misma norma (1997):

1. La incorporación de suelo rural o suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

La misma Ley 388 (1997) establece que el acto administrativo que aprueba la participación en la plusvalía, no podrá producirse después de seis meses de concluidas las obras, pues debe ser la administración local territorial la que determina el valor promedio del aumento en el valor de la tierra, es decir la plusvalía, que se obtuvo por metro cuadrado como consecuencia del desarrollo de la obra ejecutada, valor que puede calcularse antes o durante la ejecución del proyecto.

Debido a las expresiones normativas creadas por la Ley 388 de 1997, inspiradas en lo contenido en la Constitución Política de 1991, que dieron importancia al avalúo inmobiliario, se comenzó a gestar toda una oleada de nueva normativa; una variedad de decretos que intentaron continuar con la regulación y formalización de los conceptos inmobiliarios como el avalúo inmobiliario, desde luego y principalmente enfocados a la administración pública, algunos de esos decretos que soportaron y continuaron la línea de regulación para temas inmobiliarios son:

Decreto 2150 de 1995

Por medio de esta expresión normativa (1995) se reformaron los trámites relacionados que se consideraban además innecesarios para la administración pública. En su artículo 27 el decreto (1995) menciona que en los casos de avalúos inmobiliarios necesarios para las diferentes entidades públicas, los mismos podían ser ejecutados por cualquier persona, denominado ya evaluador, que estuviese debidamente inscrito y autorizado por parte de la Lonja que se encontrara más cerca al inmueble objeto del avalúo. También el decreto (1995) menciona la posibilidad que tienen las personas jurídicas también debidamente inscritas y habilitadas, como el IGAC de ejecutar los avalúos de inmuebles. Las personas deben estar inscrita y autorizada por parte de la Lonja de donde se encuentre físicamente el inmueble.

Así entonces si el evaluador se encuentra inscrito y autorizado por una Lonja en la ciudad de Medellín, pero debe realizar una diligencia de valoración en la ciudad de Barranquilla o Cali, debe estar también tanto inscrito como autorizado en una de las Lonjas debidamente creadas de esos municipios, con el fin de que su dictamen tenga validez. En el mismo sentido opera la lógica de la ejecución de avalúos administrativos por parte de personas jurídicas, las mismas deben residir en el lugar donde se encuentre el bien.

Decreto 1420 de 1998

No se puede hablar de que la normativa existente hasta este momento haya desarrollado a cabalidad el tema de los avalúos en Colombia, por lo que siempre se hizo necesario que se

destinaran esfuerzos a la expedición de una norma en concreto sobre la actividad de avaluar inmuebles, pues cada vez se hacía más necesario que no se dejaran vacíos al asunto y poder tener claridad sobre el proceso, que bien importante es para la sociedad como se ha descrito anteriormente.

Es el Decreto 1420 (1998) la primera expresión normativa que aborda de forma amplia los avalúos inmobiliarios; en su clausulado señala conceptos, procedimientos, parámetros y criterios para determinar el valor comercial de los inmuebles.

Se señala, desde el artículo primero (1998), que la regulación de los avalúos se da para procesos administrativos tales como: adquisición de inmuebles por enajenación forzosa; adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria; adquisición de inmuebles a través del proceso de expropiación por vía judicial; adquisición de inmuebles a través del proceso de expropiación por vía administrativa; determinación del efecto de plusvalía; determinación del monto de la compensación en tratamiento de conservación; pago de la participación en plusvalía por transferencia de una porción del precio objeto de la misma; y la determinación de la compensación por afectación por obra pública en los términos que señala el artículo 37 de la Ley 9 de 1989.

Este Decreto (1998) también trae consigo la definición de lo que es el valor comercial de un inmueble, definición que se puede encontrar en el artículo segundo del Decreto, así:

Se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde

el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien. (IGAC, 1998, pág. 1)

De este artículo segundo (1998) se puede analizar que cuando se refiere al precio más favorable, carece de un componente objetivo a pesar que el valor se supedita a las condiciones del mercado. Esas condiciones no son algo diferente a los acuerdos a los que llegan las partes actuando de forma onerosa.

El concepto de libremente, que amplía la decisión del precio a un sinnúmero de variables que no precisamente versan sobre el inmueble, sino que pueden recaer en las condiciones del comprador y del vendedor.

En este punto, al decir que el comprador y el vendedor para fijar el precio, actúan con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien, se están obviando las condiciones tanto del comprador como del vendedor, toda vez que alguna de las partes puede contar con todos los conocimientos necesarios para estipular el precio más favorable, y ejerce automáticamente una posición dominante sobre aquel que no las sabe, afectándolo patrimonialmente, incluso podría presentarse el caso en que las dos partes no conocen las condiciones reales del inmueble llevándolos a causar un perjuicio patrimonial mutuo.

Es un acercamiento a formalizar la labor que hacen las Lonjas y las personas autorizadas por ellas. Este Decreto (1998), a parte del IGAC, autorizó formalmente a los entes privados como las Lonjas, y a los miembros de las mismas, a realizar los avalúos inmobiliarios.

En ese mismo sentido, la norma (1998) reconoció a las Lonjas como asociaciones organizadas que agrupan profesionales técnicos y especializados en temas inmobiliario, quienes deben contar con una acreditación y registro para poder realizar estos informes de los que la norma se refería en primer lugar dentro del proceso del avalúo.

Ley 510 de 1999

A pesar de que la Ley 510 (1999) va dirigida específicamente al sector financiero, su aporte en temas de avalúos es significativa toda vez que en su artículo 86 dispone que cuando se den bienes inmuebles como dación de pago para créditos hipotecarios, la base para determinar dicho valor será de acuerdo al avalúo comercial.

A su vez la misma norma (1999) establece condiciones al evaluador, específicamente cuando menciona que:

No tengan vinculación directa o indirecta con el respectivo establecimiento de crédito, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y único civil con los directores y administradores del mismo. (Congreso de la República de Colombia, 1999, art. 86)

Las cualidades técnicas y profesionales destacadas son la experiencia, la independencia y la solvencia moral; expresiones que le permiten la entrada al sector financiero a evaluadores

que se presentan para este sector, pues los informes se convierten en un respaldo para las decisiones que toman las entidades bancarias para otorgar créditos.

Segundo capítulo

Ya en el capítulo anterior se comenzó a presentar el marco normativo del tema del avalúo en Colombia, sus bases y el principio constitucional del que se deriva la actividad; luego es importante comenzar a describir el marco normativo que rodea la exigencia de requisitos para los evaluadores.

El objetivo principal del presente trabajo es justamente analizar cuál ha sido el desarrollo normativo y metodológico, específicamente, se los criterios de registro de evaluadores de predios rurales por parte de las hoy ERA, y las implicaciones que este desarrollo normativo y metodológico tienen con respecto a las negociaciones rurales.

Por lo anterior se presenta al lector de manera cronológica el marco normativo existente y que hoy en día sigue vigente sobre los criterios específicos exigidos a las personas, tanto naturales como jurídicas, para que puedan solicitar y ser habilitadas como evaluadores, haciendo énfasis por supuesto a la actividad de evaluar predios rurales.

Normativa de 1999 y 2000

La Ley 546 (1999), expresión normativa que dispone el marco de vivienda; y la Ley 550 (1999), sobre reactivación económica; continuaron las dos dándole relevancia al tema de los avalúos inmobiliarios, pues se convirtieron en una necesidad a la hora de hacer inversiones o subsidiar programas que tuvieran como objeto este tipo de bienes.

Es así como gracias a la expedición del Decreto 422 (2000), nació un tipo de estatuto sobre los avalúos y los evaluadores; norma que determinó finalmente los preceptos generales que hasta el día de hoy orientan la actividad del avalúo.

Es importante tener en cuenta que esta expresión normativa (2000) se encuentra aún vigente y que dentro de su contenido se enumeraron y detallaron expresamente unos elementos esenciales a los cuales deben estar sujetos los avalúos, aunque de manera textual la norma se refiere a estos elementos como criterios, a través del tiempo, y de acuerdo al desarrollo normativo que ha tenido esta materia, los criterios del artículo primero son verdaderamente los principios que rigen todo lo relacionado con los avalúos, los cuales de manera textual son (2000):

1. Objetividad. Se basarán en criterios objetivos y datos comprobables, cuyas fuentes sean verificables y comprobables.

2. Certeza de fuentes. La información, índices, precios unitarios, curvas de depreciación o proyecciones que se utilicen deben

provenir de fuentes de reconocida profesionalidad y, en todo caso se revelarán.

3. Transparencia. Expresarán todas las limitaciones y posibles fuentes de error y revelarán todos los supuestos que se hayan tomado en cuenta.

4. Integridad y suficiencia. Los avalúos deben contener toda la información que permita a un tercero concluir el valor total del avalúo, sin necesidad de recurrir a fuentes externas al texto. Adicionalmente, debe ser posible verificar todos los cálculos que soporten el resultado final y los intermedios.

5. Independencia. Los avalúos deben ser realizados por personas que, directa o indirectamente carezcan de cualquier interés en el resultado del avalúo o en sus posibles utilidades, así como de cualquier vinculación con las partes que se afectarían. Los evaluadores no podrán tener, con los establecimientos de crédito, los deudores o acreedores, ninguna relación de subordinación, dependencia o parentesco, ni incursos en las causales de recusación a las que se refiere el artículo 72 de la Ley 550 de 1999, no pudiendo existir, en ningún evento conflicto de intereses.

6. Profesionalidad. Los avalúos deben realizarse por personas inscritas para la especialidad respectiva, en la lista correspondiente o en el registro nacional de evaluadores. (pág. 1)

Los seis elementos son finalmente los principios del avalúo de bienes inmuebles. Este Decreto (2000) también instruye y faculta a la SIC para que se convierta en la

entidad encargada de controlar el registro de evaluadores, teniendo en cuenta el proceso y método de vigilancia sobre las empresas dedicadas al asunto, es decir las Lonjas, que finalmente acreditan y habilitan.

Resolución 22639 del 2000

Es entonces como la SIC, ejerciendo sus facultades y cumpliendo con lo estipulado por el Decreto del ejecutivo, expide la Resolución 22639 (2000), por medio de la cual detalla las diferentes categorías que conforman el Registro Nacional de Evaluadores, RNA; de las catorce, las únicas seis que corresponden al ámbito inmobiliario, según el artículo 5 de la expresión normativa, son (2000):

- **Inmuebles urbanos:** Casas, apartamentos, edificios, oficinas, locales comerciales, terrenos y bodegas situados total o parcialmente en áreas urbanas. Para determinar si el inmueble es rural o urbano se tendrá en cuenta la delimitación de las autoridades competentes.

- **Inmuebles rurales:** Terrenos rurales con o sin construcciones, como viviendas, edificios, establos, galpones, cercas, sistemas de riego, drenaje, vías, adecuación de suelos, pozos, cultivos, plantaciones, explotaciones agrícolas y demás infraestructura de explotación situados totalmente en áreas rurales.

- **Edificaciones** de conservación arquitectónica y monumentos históricos.

- **Inmuebles especiales:** Incluye centros comerciales, hoteles, colegios, hospitales, clínicas, avance de obras, estructuras especiales para proceso, puentes, túneles, acueductos y conducciones, presas, aeropuertos, muelles, y demás construcciones civiles de infraestructura similar. Incluye todos los inmuebles que no se clasifiquen dentro de los numerales anteriores.

- **Activos financieros:** acciones, futuros, opciones y títulos inmobiliarios, bonos, ADR cédulas hipotecarias y títulos valores y valores en general, seguros, cartera.

- **Recursos naturales:** Bienes ambientales, minas, yacimientos y explotaciones minerales. (pág. 1)

Esta expresión normativa detalla de una forma más profunda el tema del avalúo, ya que en su articulado establece un procedimiento para la debida inscripción en el Registro Nacional de Avaluadores: un trámite; requisitos; exámenes; sanciones; exclusiones; suspensiones; sistemas de actualización; entre otros como documentos.

Sin embargo, aún diseñada y expedida esta normativa, no desarrolla una diferenciación sobre la especialidad que debe tener un evaluador de bien inmueble urbano con respecto a uno que se vaya a dedicar al avalúo de bienes inmuebles rurales.

Sentencia C-1265 del 2000

La Corte Constitucional (2000) limitó el poder que se le otorgó a la SIC por medio de la Resolución 22639, aduciendo que en ninguna norma se le da el poder a las

autoridades administrativas para restringir o limitar el ejercicio de una profesión, potestad que continuaría, según la perspectiva de la Corte, en manos del Congreso. En ese sentido se refirió a que (2000):

La Superintendencia de Industria y Comercio, al reglamentar lo concerniente a la integración y actualización de la lista de peritos evaluadores, sólo podrá referirse a la parte operativa y administrativa de la misma; no podrá añadir requisitos o exigencias adicionales a las de la ley para ser inscrito, e inscribirá a todo aquel que, cumpliendo con los requisitos legales, así lo solicite. (pág. 5)

Aunque en aras de proteger los derechos constitucionales, la providencia limitó la expresión normativa que por lo menos intentaba, a través de la SIC, regular y mencionar algún aspecto sobre la idoneidad de las personas que deberían estar inscritos como evaluadores.

La Corte falló limitando a la SIC a regular simplemente un trámite por medio del cual se puede llevar a cabo única y exclusivamente la inscripción; pero no a un proceso de certificación de cualidades técnicas o profesionales.

Resolución 13314 del 2001

Dando cumplimiento a la sentencia antes desarrollada de la Corte Constitucional, la SIC (2001) expide esta Resolución, por medio de la cual se modifica el trámite dispuesto y queda simplemente administrando una lista de personas inscritas; a su vez, teniendo en cuenta el carácter público que le da esta norma a la inscripción, la SIC deja abierta la posibilidad de que cualquiera, sin discriminación alguna, pudiese solicitar su inscripción como evaluador.

Una de las conclusiones que se puede extraer sobre esta Resolución es que, a pesar de que se estaba haciendo caso a una providencia emitida por un alto tribunal, y más constitucional, se dejó abierto el registro para que, en otras palabras, las personas pudiesen ser designadas como evaluadores en áreas en las cuales no acreditaran el conocimiento que se requiere, no por ley realmente, sino por técnica.

Resolución 620 de 2008

Aunque se dijo que por medio de esta Resolución (2008) se establece un procedimiento para determinar el valor de los inmuebles objeto de procesos de enajenación voluntaria y forzosa desarrollados por la Ley 388 de 1997, los conceptos desarrollados por esta ley (1997) han sido utilizados para la elaboración de avalúos que son utilizados en diferentes procesos administrativos, judiciales, civiles, laborales, notariales, entre otros.

Sin duda alguna el IGAC, por medio de la Resolución 620 (2008), recopila y desarrolla de manera precisa los procedimientos existentes para la elaboración de avalúos, dando un soporte legal a las técnicas empleadas para la emisión de dictámenes, clasificándolos en cuatro diferentes métodos valuatorios:

1. Comparación o de mercado.
2. Capitalización de rentas o ingresos.
3. Costo de reposición.
4. Técnica residual.

Es así como a través de esta expresión normativa (2008) se le da un reconocimiento a estos métodos, que requieren una documentación específica.

Esa documentación específica es la contenida en el artículo 13 del Decreto 1420 (1998), por medio del cual se establecen unos pasos y características de identificación, en donde obliga a tener en cuenta características del inmueble como su forma física, estado legal, tipo de inmueble, etc.

Por medio de distintas fórmulas (1998) y estadísticas se brinda una herramienta para sustentar el avalúo conforme al método utilizado, ya que, aunque cada método emplea una técnica o fórmula diferente hay constantes comunes que no varían pues todos los inmuebles siempre van a tener un área, unos linderos, una ubicación, un estado de conservación, entre otras muchas características propias de ese tipo de bienes.

La Resolución (1998) incluso en su capítulo 6 establece una competencia para resolver las impugnaciones que se presenten frente a la emisión del avalúo realizado por el IGAC; y si bien es cierto, no se extiende en profundidad a mirar los aspectos legales de los inmuebles, si es una gran herramienta para determinar qué tan veraz es la información contenida en el dictamen, constituyéndose en la norma garante en materia de inmuebles.

Ley 1673 de 2013

Después de casi cinco años sin expedición de normas tendientes a regular la materia de los avalúos inmobiliarios, el Congreso de la Republica emitió la presente ley (2013), la cual se enfoca en tratar de subsanar ese vacío normativo creado por la Sentencia C/1265 de 2000 en lo referente al control que se debe tener con respecto a las personas que ejercen la actividad de evaluadores.

Aunque esta ley (2013) se enfoca de manera general a todos los que ejercen la actividad de evaluadores claramente acoge a aquellos especializados en materia inmobiliaria, es evidente que representa un cambio total en esta materia, de manera específica los cambios más relevantes introducidos son los expuestos en los siguientes párrafos.

Crea el Registro Abierto de Evaluadores (RAA) antes conocido como Registro Nacional de Evaluadores (RNA), implantando unos requisitos específicos para solicitar la inscripción.

Se establece (2013) que el RAA permite a los evaluadores ejercer su actividad en todo el territorio nacional, aspecto que resulta importante para los evaluadores de inmuebles toda vez que para dictar cierta clase de avalúos de este tipo se requería que la persona estuviera inscrita en el lugar donde estuviera ubicada el inmueble; aunque a esta norma actualmente se le están haciendo unos decretos reglamentarios resulta interesante saber que alcance se la va a dar a dicha disposición.

Se establece (2013) un régimen de faltas, inhabilidades, impedimentos e incompatibilidades para ejercer la actividad, hecho que resulta importante ya que genera más seguridad sobre la persona encargada de emitir el avalúo; de la misma manera se establece un código ético y de deberes que involucra al evaluador con sus clientes.

Un cambio importante de la ley (2013) es que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo pasa a ejercer funciones de inspección, vigilancia y control específicamente sobre las entidades reconocidas en el sector inmobiliario y sus respectivos miembros, instando incluso a la SIC para que aplique las sanciones y procedimientos establecidos en la expresión normativa. Sin duda alguna en materia de evaluadores inmobiliarios la norma es bastante rígida y busca que aquellos que ejercen esta actividad estén mucho más preparados para emitir dictámenes.

Esta ley (2013) representa realmente un cambio importante en la historia de los avalúos en el país, pero aun así sea rígida con respecto a quienes soliciten ser evaluadores, no dispone una diferencia entre quienes realizan avalúos para predios rurales y quienes se dedican a otro tipo de avalúos inmobiliarios.

Si observamos con detenimiento, la metodología y los requisitos exigidos, por el marco normativo mencionado, hace referencia más a persona recomendada que a un profesional en avalúos rurales. Tales exigencias no tienen bases para determinar si la persona en su labor está presentando un producto serio y responsable con objetividad y sobre todo de conocer de los mercados es tener un procedimiento técnico con resultados sustentables demostrando que conoce con precisión el objeto que se avalúa.

En la mayoría de las normas consultadas se analiza que se le deja la responsabilidad inicialmente al instituto geográfico Agustín Codazzi, siendo este ente el que crea el catastro a nivel Nacional. Ya es después donde los requisitos que se exigen se hacen de una forma muy general, con requerimientos muy pobres, pero no de conocimientos claros sobre el objeto que se avalúa, y tratándose aún más de predios rurales.

Se crean las agremiaciones conocidas como las lonjas de propiedad raíz como la lonja de Bogotá y la lonja de Medellín para Antioquia, siendo estas las más representativas en el país. Claro está, todo esto necesitaba del visto bueno de la Superintendencia de Industria y Comercio la que tendría una especie de inventario de evaluadores pero que a su vez le dejaba el negocio a las agremiaciones ya mencionadas donde se observaba un monopolio más que un interés por la capacitación y profesionalización necesaria de los evaluadores rurales, donde todo se queda en simples talleres, diplomados, charlas, algunos conversatorios, que en realidad no ahondan en el tema que es demasiado extenso y con unos saberes muy específicos.

El legislador solo tipifica algunos métodos y presta unas formulas, mas no indica sobre otros saberes de gran importancia los cuales se omiten en la norma dada dejando esto al libre albedrio tanto de las personas naturales como también de las personas jurídicas que actúan como lonjas de propiedad raíz.

Se identifica otro caso con respecto a los avalúos rurales de fincas productivas, casos en donde la necesidad más grande la tienen las entidades financieras para poder otorgar un crédito o hipotecar un bien inmueble rural, momento en el que se necesita el experto concreto en esta área de avalúos rurales. Estas entidades ya tienen a su personal idóneo, que sin embargo aun así se presentan inconvenientes con las personas que toman el crédito, ya en el desembolso

de este optan por dejar más bien que se haga efectiva la hipoteca lo que se conoce en las entidades financieras como ventas directas.

O como también en los casos donde un acreedor demanda a su deudor y este le realiza el pago con un bien inmueble rural mal tazado y se engaña al acreedor con un predio que muy por debajo de la realidad esta su verdadero valor comercial de dicho bien.

La norma ya mencionada en el transcurso de los años después de la constitución de 1991 es demasiado desinteresada y permiten que sobre este vacío no se tenga ninguna alternativa si no, la de solamente presumir que la persona que realiza estos avalúos rurales es idónea imparcial, que conoces de esos saberes porque es un profesional aunque sea en otras áreas diferentes a la de evaluador, lo que conlleva a unos saberes propios en el ejercicio de evaluador rural.

Es el legislador en su función principal debe ahondar en el tema con artículos concretos y diferenciadores de saberes que deberían tener los evaluadores en la categoría rural, donde se comisione a la ERA en crear un pensum con una intensidad horaria que de verdad estas personas que ejerzan esta actividad de evaluadores rurales se desarrolle bajo un conocimiento amplio en sus saberes; para así ser objetivos e imparciales en sus informes de avalúos rurales.

Vale anotar que la ley 1673 de 2013 en su artículo 6 hace mención de unos saberes, pero de una forma general y no en específico para evaluadores rurales ya que estos además de esos saberes que menciona dicha norma se necesita de conocimientos muy concretos de otras asignaturas.

Y en aras de un desarrollo rural es el momento que gremios, además de los tipos de personas, naturales como jurídicas, tanto estatales como privadas, inversionistas, tanto nacionales como internacionales; empieza ya a pronunciarse, sobre la necesidad de la exigencia de un evaluador competente en su labor, con destreza, y seguridad en tener una información clara y precisa de los mercados rurales.

Tercer capítulo

En este último capítulo se decidió presentar a los lectores una descripción de cada tipo de avalúo de los que se habla en la doctrina colombiana, con el fin de que se tengan elementos para diferenciar uno de otro y de esta forma establecer en una diligencia qué tipo de informe debe aportarse. Además de mencionar algunos de los conocimientos específicos y técnicos que debería tener un evaluador de predios rurales.

Son clases de avalúos inmobiliarios los siguientes:

Comercial

Este tipo de avalúos, menciona la Resolución 620 (2008) son el origen de esta figura jurídica, pues a pesar de que la Resolución 620 (2008) dice que los métodos allí descritos son utilizados para determinar el precio de los inmuebles ordenados por la Ley 388, es decir los

avalúos administrativos, mismos que determinan es el valor comercial, e incluso son utilizados para emitir las diferentes clases de avalúos existentes.

Múltiples leyes incluso con anterioridad a la Ley 9 (1989) hacen uso de esta clase de avalúos, jamás se incluyó una definición sobre lo que se debía entender por avalúo comercial. De una forma más aproximada como se mostró anteriormente el Decreto 1420 de 1998 con relación al valor comercial, expuso (1998):

Se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien. (pág. 1)

A pesar de que no menciona lo que es el avalúo comercial específicamente, si define lo que busca el valor comercial, formando así un sustento y precedente legal de lo que es esta clase de avalúo.

Fueron los mismos propietarios y comerciantes los que empezaron a establecer los elementos que hacían de un inmueble un bien más o menos valioso; fue con el pasar del tiempo que las instituciones financieras empezaron a ver en este tipo de dictámenes una herramienta para garantizar las distintas actividades que realizan hasta el día de hoy, es gracias a esto que al avalúo comercial se le conoce como el que determina el valor de un inmueble en el mercado actual, ya que utiliza la ley de la oferta y la demanda, como consecuencia las regulaciones internas de diferentes entidades privadas o públicas que los solicitan estiman como fecha de

vigencia un periodo que no supere los doce meses, pues se entiende que después de un año las condiciones que afectan el precio pueden cambiar generando una depreciación o crecimiento en el valor.

Este tipo de avalúos (1998) pueden ser realizados por cualquier persona natural o agremiación especializada que cuente con su registro vigente y además tenga los conocimientos respectivos, no hay restricción en cuanto a esta parte, ni tampoco lo hay para quienes los solicitan ya que puede ser cualquier tercero, que incluso carezca de algún tipo de vinculación o interés con el predio.

Catastral

Mencionan Cubillos y Patiño (2021) que es el que refleja el valor de los inmuebles, dicha apreciación la realizan basados en diferentes análisis investigativos sobre datos estadísticas del mercado; aparte de esto, este tipo de avalúo toma como base los dictámenes que se han hecho con anterioridad del bien, a esto se le conoce como actualización catastral, herramienta que mantiene reajustada la información de cada predio en sus aspectos físicos, jurídicos de afectación por obras públicas y demás variantes que pueden generar la depreciación o alza en su valor.

El avalúo catastral (2021) comparte características similares a otras clases como el análisis del terreno, la construcción e incluso la utilización de metodologías establecidas por el IGAC, pero se diferencia de otros en que es realizado por entidades públicas, muestra un

porcentaje del verdadero valor comercial y principalmente es una base que sirve para determinar el valor del impuesto predial.

El impuesto predial, continúan compartiendo Cubillos y Patiño (2021) es un cobro que se hace a favor de la entidad territorial en donde se encuentra ubicado el inmueble, y es una obligación que está en cabeza del propietario; a diferencia del catastral que no tiene ningún tope para establecer el incremento del bien el impuesto, el mismo no puede exceder el doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año anterior, a excepción de los siguientes casos.

Lo anterior de conformidad con la Ley 44, que fue la norma que creo el impuesto predial unificado, así (1990):

- Cuando en un lote no construido se realice algún tipo de edificación.
- Inmuebles calificados como urbanizados, no urbanizados y no edificados.
- Cuando en Catastro es incorporado por primera vez el inmueble. (pág. 1)

La razón (2021) de por qué el avalúo catastral comprende sólo una porción de lo arrojado en un avalúo comercial, es porque así lo determinó la Ley 223 de 1995, por medio de la cual se creó una expresión normativa relacionada al tema tributario.

Administrativo

Con la creación de los procesos de enajenación administrativa y judicial derivados de la Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997, puede decirse que nace el avalúo administrativo, y a pesar de que no se encuentre taxativamente definido, las diferentes expresiones normativas, en especial la Ley 9 (1989), resaltan ciertos elementos especiales y diferenciales de otro tipo de avalúo.

En primer lugar, son los ordenados por las entidades oficiales y entidades territoriales. En principio también son los que realizan y emiten exclusivamente las entidades públicas en especial el IGAC, aunque también son aquellos que se emiten por cualquier otro particular a solicitud de las entidades públicas que frecuentemente son utilizados para adelantar actuaciones administrativas.

La Ley 9 (1989) en su artículo 27 mencionó que este tipo de avalúos debían realizarse principalmente por el IGAC o por la entidad que cumpla sus funciones, definición complementada mediante el Decreto 2150 que en su artículo también 27 señaló (1995):

Artículo 27: Avalúo de bienes inmuebles. Los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la Lonja de Propiedad Raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos

avalúos. Parágrafo. - Si la entidad pública escoge la opción privada, corresponderá a la Lonja determinar, en cada caso, la persona natural o jurídica que adelante el avalúo de bienes inmuebles. (art. 27)

Esta disposición (1995) amplía la capacidad para emitir este tipo de avalúos tanto a personas jurídicas como naturales, pero con la condición de que esa persona se encuentre registrada y autorizada por la Lonja de donde está ubicado el inmueble a examinar, situación que fue demandada porque se consideró que vulneraba los derechos a la igualdad, libre ejercicio de la profesión y libre asociación.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-492 (1996), declaró exequible la disposición argumentando que la norma lo que pretendía era darle oportunidad a entidades diferentes al IGAC para emitir estos avalúos de forma más rápida, permitiendo a si el cumplimiento de los principios de eficiencia, celeridad y economía que deben tener las entidades públicas al momento de actuar, también se buscaba con esta norma agilizar los trámites relacionados con procesos expropiatorios, pero en ultimas es la entidad la que decide si es el IGAC o un privado el que emite el dictamen.

Judicial

Este tipo de avalúos serían entonces los que aparecen dentro de un proceso judicial, y se dan cuando el Juez ordena la venta de un bien cuando este ha servido como garantía de pago, generalmente lo que se quiere en estos procesos es que con la venta del inmueble sea cancele

la deuda, el remate que se efectúa sobre inmuebles está relacionado a diferentes tipos de procesos judiciales que no muchas veces tienen que ver con la relación del deudor con el acreedor.

En el avalúo judicial se evidencia una falta de realismo y certeza sobre el correcto valor del inmueble objeto de remate, pues el mecanismo que utiliza el juzgado para determinar el valor de los bienes no contiene los elementos básicos que debe tener un dictamen valuatorio e incluso ni siquiera es realizado por evaluador especializado, el procedimiento que sigue el Juez se limita simplemente a revisar el valor del avalúo catastral al cual le incrementa un cincuenta por ciento, esto con el fin de aproximar el valor catastral al comercial como se mostró el valor catastral es una parte del comercial, pero este ejercicio aunque práctico no llega ni siquiera a un acercamiento aproximado sobre el verdadero valor.

Ese procedimiento fue establecido por el artículo 52 de Ley 794 (2003), y aunque esta ley fue derogada por el Código General del Proceso (2012), se sigue manteniendo vigente esa forma de determinar el valor del bien.

Claro está que también se establece (2012) un procedimiento el cual permite que las partes puedan por cuenta propia aportar un avalúo comercial que sea emitido por un verdadero evaluador, en estos casos en donde como las partes ya se encuentran enfrentadas en un litigio no confían en los avalúos aportados, ni en el emitido por el Juez razón, acuden a los auxiliares de la justicia quienes se les considera más imparciales toda vez que su función se limita a emitir el dictamen incluso sin conocer las partes o el tipo de proceso.

Los dictámenes emitidos por auxiliares de la justicia son controlados por el Consejo Superior de la Judicatura y considerados igualmente como avalúos judiciales pues quienes los emiten actúan de conformidad con el Acuerdo número 1518 (2002), en cumplimiento de una orden emitida por el Juez, cuando cumplidos los plazos para aportar el avalúo y las partes interesadas no lo hubieren hecho o solicitado el apoyo del auxiliar de la justicia, la determinación del valor será la que diga el Juez, aunque sobre esa decisión pueden presentarse los recursos que tengan cabida.

Auto avalúo

En la Ley 44 (1990), vista anteriormente en el tema del avalúo catastral, sus artículos 13, 14 y 15 se refieren al auto avalúo como una complementación al avalúo catastral, el cual sirve para determinar el valor que debe cancelar un predio por concepto de impuesto predial; al momento de implementar este pago habían muchos municipios en donde las entidades territoriales no tenían ni siquiera los funcionarios para hacer control sobre los predios que existían, razón por la cual se creó la figura del auto avalúo como una alternativa para que los propietarios de inmuebles en los municipios pudieran realizar este pago.

Se determinó (1990) un procedimiento en el cual anualmente los propietarios debían cancelar a la entidad territorial el impuesto predial, para los bienes ubicados en área urbana sería el valor arrojado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y de construcción del bien por el precio del metro cuadro que fije la autoridad catastral en razón de los sectores y estratos del municipio; para el caso de los predios rurales el cálculo se hace con el precio mínimo por hectárea o las unidades de medida establecida por el IGAC, teniendo en cuenta el tipo de siembra y producción agrícola.

Este método (1990) consideró que el auto avalúo no podía ser presentado con un valor inferior al aportado en el año anterior, desconociendo que el valor de la tierra no siempre incrementa, sino que igualmente se deprecia. Para la determinación del Impuesto Predial se dijo que el valor correspondía al de incrementar en un 25% el valor arrojado por el auto avalúo.

Adicional a este concepto, al auto avalúo sería entonces el precio que estipula un particular sin conocimientos específicos basado en consideraciones personales sobre un bien con el fin de iniciar una negociación, esta valoración no tiene en cuenta aspectos de oferta y demanda.

Ahora vamos a mencionar algunos de los conocimientos específicos y técnicos que debería tener un evaluador de predios rurales.

Para llevar a cabo una explicación concreta se debe empezar por hacer mención de los métodos valuatorios: método comparativo de mercado; método de capitalización de rentas; y método del costo de reposición y método residual. Dados por el IGAC por medio en la Resolución 620 de 2008 donde direcciona a los evaluadores a la hora de hallar el valor comercial de un bien inmueble entre ellos bienes inmuebles rurales (IGAC, 2008).

El método comparativo de mercado y el método de capitalización de rentas son métodos principales, lo que quiere decir que se deberían utilizar siempre. Pero si en la realización de un avalúo, el profesional no tiene mercados ni rentas en el sector, da paso a los dos métodos siguientes, que en todo caso son subsidiarios: el método de costo de reposición y el método o

técnica residual; este último de mayor utilidad en lotes urbanos y pocas veces se le utiliza en parcelaciones rurales.

En los predios rurales cuando se le da utilidad al primer método que se encuentra en el artículo 1 de la Resolución 620 de 2008, método comparativo de mercado, se debe iniciar con buscar ofertas o transacciones reales, y a cada una de estas ofertas se les debe sacar el valor de las construcciones y mejoras, valor de los cultivos, con el fin de dejar el valor de la tierra totalmente sola, sin absolutamente nada de construcciones ni de mejoras ni de cultivos. De esta forma se puede cotejar con la tierra que se va a avaluar, en la que también se debe realizar la misma actividad de sacar los valores independientes tanto de construcciones y mejoras como también de cultivos.

Ya habiendo realizado dicha labor de tener de cada mercado encontrado, con base en la investigación de archivos digitales o físicos, sigue un segundo paso y es el de comparar, para lo cual se requiere acudir a la estadística mediante la homogeneización, que consiste en analizar, depurar, comparar, varios valores con respecto a un predio al cual se necesita determinar un valor para otro inmueble que queremos conocer su valor o precio.

Se presenta una comparación e homogeneización del terreno que se está evaluando en relación con otras ofertas, resaltando las características diferenciadoras que impactarán en su valor comercial, como las vías de acceso del terreno evaluado, destacando su calidad frente a otros terrenos en el mercado. Esta diferencia se considera como un factor positivo en la valoración del terreno en comparación con los que están siendo vendidos. Otros elementos a evaluar también son las pendientes, movimientos en masa, erosiones, vías internas,

construcción de acequias, orden público, distancia del centro poblado, frentes sobre la vía, servidumbres y otros factores relevantes.

El proceso de homogeneización requiere conocimientos interdisciplinarios, no solo en términos de la normativa de avalúos, sino también en áreas como el derecho, la ley de recursos naturales, regulaciones sobre canteras, rondas hídricas y valoración de servidumbres según la Resolución 1092 del 2022 (IGAC, 2022).

Para evaluar aspectos como movimientos en masa, erosiones, condiciones agrológicas, entre otros, se requiere comprensión de ingeniería geotécnica y agronomía. Sin embargo, para valorar construcciones, suele ser improbable encontrar comparativos directos, por lo que se recurre al método de costo de reposición. Esto implica un análisis detallado de precios unitarios, materiales utilizados y mano de obra contratada, junto con el conocimiento de materiales de construcción, patologías constructivas, entre otros aspectos de ingeniería civil y arquitectura.

El análisis de cultivos demanda comprensión en densidad de siembra, condiciones climáticas, salud vegetal, costos de producción y rentabilidad en el mercado. Además, se requiere evaluar la productividad actual, el costo de establecer y mantener el cultivo, y la rentabilidad asociada. Aquí, intervienen conocimientos en agronomía, finanzas y contabilidad.

Existe la necesidad de manejar distintos saberes técnicos de varias disciplinas para realizar avalúos rurales precisos. A pesar de no requerir el dominio completo de cada profesión, es crucial tener nociones específicas de varios temas relevantes para los evaluadores rurales.

Finalmente se quiere resaltar la importancia de que las entidades de auto regulación reconozcan la complejidad de los avalúos rurales al expedir registros y acreditaciones, garantizando así la calidad, seguridad y confianza en estos procesos para individuos y entidades interesadas, tanto en acciones administrativas como expropiaciones judiciales o administrativas.

A continuación, se muestra una gráfica muy interesante sobre una comparativa de los métodos valuatorios existentes y el respaldo normativo de cada uno (Peñuela, 2014, pág. 37):

	MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO	MÉTODO DE CAPITALIZACIÓN DE RENTAS O INGRESOS	MÉTODO DE COSTO DE REPOSICIÓN	MÉTODO RESIDUAL
RESPALDO NORMATIVO	Resolución 620 de 2008 del Agustín Codazzi Arts. 1, 10, 22 y 25	Resolución 620 de 2008 del Agustín Codazzi Arts. 2, 16 y 22	Resolución 620 de 2008 del Agustín Codazzi Arts. 3, 13 y 31	Resolución 620 de 2008 del Agustín Codazzi Arts.4, 14, 25, 26 y 27
PARA QUÉ TIPO DE INMUEBLES SE APLICA	Para viviendas, en donde por lo general el comprador establecerá su residencia.	Para aquellos que generen un beneficio en cuanto a su producción económica o utilidad para desarrollar determinadas actividades. Ej.: locales, depósitos, oficinas, consultorios, laboratorios, clínicas, fabricas, entre otros.	Principalmente para determinar el valor de la construcción en cuanto a las mejoras, obras de infraestructura o adiciones hechas y con las que antes no contaba el inmueble.	Para aquellos predios destinados a desarrollar proyectos inmobiliarios de gran envergadura como conjuntos de vivienda, centros comerciales, centros empresariales, hospitales, entre otros. Generalmente prima el valor de la tierra sobre la construcción adherida.
ASPECTOS MÍNIMOS QUE DEBE CONTENER EL DICTAMEN	Al ser una comparación de inmuebles se debe verificar que los inmuebles tengan características similares, principalmente en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none">• Área del lote• Área Construida• Ubicación del predio• Valor del metro Cuadrado Construido y libre• Forma del lote• Acceso a vías públicas• Servicios públicos• Aspecto topográfico	Entre otros aspectos, principalmente: <ul style="list-style-type: none">• Vida útil que puede llegar a tener el bien (Durabilidad en el tiempo).• El ingreso económico que pueda generar o los beneficios que puede dar el uso.• La parte constructiva, en especial el tipo de estructura que posee (sistema constructivo).	Entre otros aspectos, principalmente: <ul style="list-style-type: none">• La utilización y desarrollo de fórmulas matemáticas establecidas por la resolución 620.• La especificación en cuanto al método de depreciación utilizado.	Entre otros aspectos, principalmente: <ul style="list-style-type: none">• La reglamentación urbanística.• Aspecto económico: Que encierra los costos del proyecto, aproximado de las utilidades a generar.• Aspectos comerciales: Oferta y demanda existente para las construcciones a realizar.

Fuente: (Peñuela, 2014, pág. 37)

Como se puede ver, en ninguna norma estudiada se desarrolla la diferencia que tiene que haber entre quien se dedique a avaluar predios urbanos y aquellas personas que se relacionen con los predios rurales.

Queda dicha la importancia de los inmuebles rurales tanto para el Estado como para las personas. El conocer el valor de estos inmuebles es de vital importancia, no sólo para dictámenes judiciales sino también para el efectivo desarrollo de políticas públicas que tengan en cuenta a todas las personas.

Una persona que se vaya a dedicar a evaluar predios rurales tiene la obligación de clasificar los suelos, pues en uno rural se encuentra un poco más restringido el desarrollo urbanístico, o los suelos no son aptos para realizar proyectos de construcción de gran escala ya que se afectaría gravemente el ecosistema.

El ecosistema es otro de los factores que un evaluador de predios rurales debe tener en cuenta, debido al acceso a los servicios públicos domiciliarios, y las actividades agropecuarias que se puedan ejecutar, así como la protección al entorno.

Existen zonas protegidas, que poseen ciertos elementos respecto a otras áreas que las hacen de mayor importancia. Estos elementos también tienen que ser tenidas en cuenta por los evaluadores de predios rurales para poder dictaminar el valor del predio, mismos que están determinados y relacionados a su importancia en el acceso a los servicios, a la condición geográfica, cultural o de bienestar social y público.

Lo que proponen los investigadores es que, en los procesos de selección de evaluadores, para aquellas personas que quieran tener en su registro y habilitación la categoría de evaluadores de predios rurales, se les exija también o bien cursos especializados, o bien experiencia realizando este tipo de avalúos, o como en algunos concursos de mérito, que uno de los requisitos pueda reemplazar al otro y dar equilibrio a esa experiencia específica que deben tener los evaluadores de predios rurales, a diferencia de quienes se dedican a evaluar otros inmuebles.

Conclusiones

Se hace necesario entonces que las Entidades Reconocidas de auto regulación comiencen con el desarrollo de un plan de estudio responsable, suficiente y profesional en la capacitación de los evaluadores en categoría rural. Un plan que contenga materias competentes y necesarias, con una intensidad horaria que aborde los diferentes temas necesarios; con personal profesional de cada asignatura especializada, para lograr obtener un profesional con todos los conocimientos multidisciplinarios. De esta forma se podría evitar un posible riesgo social, inequidad, injusticia, ineficiencia, restricción del acceso a la propiedad y falta de transparencia.

Los bienes inmuebles, la propiedad raíz, continúa siendo considerada uno de los activos e inversiones más importantes para las personas y los Estados, y esa importancia se traduce en una protección legal privilegiada que tienen por medio de textos normativos que no sólo regulan, sino que también ordenan la creación de instituciones y entidades que, de manera organizada, independiente, descentralizada, autónoma y técnica, se encargan de administrar estos importantes activos de las personas, bien sean naturales o jurídicas, y del Estado en su conjunto.

Cuestiones como los impuestos que cobra un Estado y los actos de comercio sobre bienes inmuebles como el arriendo o la compraventa, la actividad inmobiliaria, requieren que el valor del inmueble se pueda determinar y sobre todo actualizar, ya que el precio que se encuentra en unas escrituras públicas o un contrato de compraventa, no se corresponde necesariamente con el valor real.

La actividad judicial cuando se trata de demandas o denuncias, en los eventos en los que los procesos culminan con el embargo y secuestro de un bien inmueble, justamente en esa etapa el Juez debe tener presente el valor del bien inmueble, para finalmente ordenar el remate y lograr pagar al deudor o víctima lo que se le deba, fruto de la correcta venta de ese bien que está en proceso.

Dentro de ese andamiaje normativo e institucional, ha sido el IGAC la entidad que se ha creado y posicionado como referente en temas de regulación, administración y protección de la información sobre inmuebles y tierras, y también todo lo relacionado con su valoración.

No fue sino hasta la expedición de la Ley 1673 de 2013 que se define el concepto de avalúo inmobiliario y que se incorporaron una serie de términos importantes para comenzar a diferenciar como la valuación, el avalúo corporativo, evaluador, Registro Abierto de Avaluadores, sector inmobiliario, entre otros.

El marco normativo del avalúo va desde lo consignado en la Carta Política de 1991 sobre el elemento territorial de los Estados, en conjunto con la protección a la propiedad privada; el Código Civil de Colombia con respecto a los tipos de bienes que existen; hasta lo expresado por la Ley 1673 de 2013, que se encuentra aún vigente y que regula hoy en día la actividad del evaluador en Colombia.

La importancia de conocer el valor real de un inmueble no sólo es relevante para las personas que participan del ámbito privado, sino que resulta realmente importante en los procesos de desarrollo de obras públicas, en los cuales es el Estado el que compra los predios,

sean urbanos o rurales, a los habitantes y campesinos, para la construcción de estas obras sociales.

Los inmuebles rurales en muchos elementos se diferencian de los urbanos, como por ejemplo la destinación de la tierra, el POT o EOT del municipio donde esté ubicado, el futuro del municipio y de los usos del suelo, la seguridad, el acceso al predio, entre otros que hacen que finalmente la actividad del evaluador de predios urbanos no sea igual a la de un evaluador que se dedique a predios rurales.

Si la verificación de cualidades académicas y empíricas no se realiza con el detalle suficiente, una persona sin las condiciones específicas necesarias para realizar un avalúo de predios rurales, termina realizando este tipo de avalúos no sólo para personas naturales y jurídicas, sino también para el Estado y sus necesidades, lo que deriva en un desequilibrio económico derivado de la mala valoración de los predios rurales.

Uno de los ejemplos más claros sobre la importancia de conocer el valor real de un predio rural se está dando en la actualidad en la que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se encuentra realizando devolución de las mismas a campesinos, por lo que resulta realmente importante el valor del activo que se encuentra siendo expropiado para unos pero asignado para otros; en esa asignación el nuevo o verdadero dueño tiene derecho a conocer el valor actual del inmueble.

El avalúo rural entonces se diferencia ampliamente de otros como el comercial, el catastral, el administrativo, el judicial y el denominado auto avalúo, pero esa diferencia

finalmente no queda determinada en las normativas que crean los requisitos y cualidades que deben cumplir y tener los técnicos y profesionales que se dediquen a uno o a otro.

Los procesos de selección y registro de los evaluadores en el Registro Nacional de Evaluadores deberían, a consideración de los investigadores, contener más exigencias con respecto a la petición de cursos o diplomados especializados, para que esa diferencia con respecto a un inmueble y otro también se vea reflejada en el profesional que determina cuánto vale uno o el otro también.

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1	15
Ilustración 2	51

Referencias

Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN. (2020). Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN. Obtenido de Ruta de acceso a tierras: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Ruta-de-acceso-a-tierras.aspx>

Congreso de la República de Colombia. (1873). Ley 84 de 1873. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1989). Ley 9 de 1989. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1990). Ley 44 de 1990. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1995). Ley 223 de 1995. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1999). Ley 510 de 1999. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1999). Ley 546 de 1999. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1999). Ley 550 de 1999. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (200). Ley 794 de 2003. Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 794 de 2003. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1564 de 2012. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1673 de 2013. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Consejo Superior de la Judicatura. (2002). Acuerdo 1518 de 2002. Bogotá D.C.: Consejo Superior de la Judicatura.

Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia de Constitucionalidad C-492 de 1996. Bogotá D.C.: Corte Constitucional de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia de Constitucionalidad C-1265 del 2000. Bogotá D.C.: Corte Constitucional de Colombia.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (1988). Resolución 2555 de 1988. Bogotá D.C.: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (1998). Resolución 762 de 1998. Bogotá D.C.: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2008). Resolución 620 de 2008. Bogotá D.C.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (20 de Mayo de 2023). Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Obtenido de Reseña Histórica:

<https://www.igac.gov.co/es/contenido/resena-historica>

Peñuela, W. O. (2014). De los avalúos inmobiliarios en Colombia un estudio sobre la incongruencia en sus elementos orientadores y los efectos en la seguridad jurídica. Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia.

Presidencia de la República. (1998). Decreto 1420 de 1998 . Bogotá D.C.: Presidencia de la República.

Presidencia de la República de Colombia. (1995). Decreto 2150 de 1995. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2000). Decreto 422 de 2000. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia.

Real Academia Española de la Lengua. (2023). Real Academia Española de la Lengua. Obtenido de Real Academia Española de la Lengua:
<https://dle.rae.es/valorar#Fz7TSTu>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2000). Resolución 22639 del 2000. Bogotá D.C.: Superintendencia de Industria y Comercio.

Superintendencia de Industria y Comercio. (2001). Resolución 13314 del 2001. Bogotá D.C.: Superintendencia de Industria y Comercio.