

PROYECTO DE LEY No. 175 de 2014

"Por la cual se modifica la Ley 1682 de 2013"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 25 de la Ley 1682 de 2013 quedará así:

"Artículo 25.- Notificación de la oferta. La oferta deberá ser notificada únicamente al titular de derechos reales que figure registrado en el folio de matrícula del inmueble objeto de expropiación y/o al respectivo poseedor regular inscrito de conformidad con las leyes vigentes.

La oferta será remitida por el representante legal de la entidad pública competente para realizar la adquisición del inmueble; para su notificación se cursará oficio al propietario y/o poseedor inscrito, el cual contendrá como mínimo:

1. Indicación de la necesidad de adquirir el inmueble por tales motivos de utilidad pública,
2. Identificación precisa del inmueble,
3. Valor estimado como precio de adquisición acorde con lo previsto en el artículo 37 de la presente ley.

El oficio que disponga la adquisición se notificará personalmente al propietario a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su expedición.

Si no pudiere hacerse la notificación personal, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término indicado para el efecto, se dejará constancia escrita del oficio de oferta a cualquier persona que se encontrare en el predio. Acto seguido, el oficio se fijará por un término de cinco (5) días hábiles en un lugar visible al público en la sede de la entidad que haya iniciado el trámite, así como en el lugar de ubicación del inmueble y en la alcaldía del mismo sitio.

Dentro del término de fijación del oficio, la entidad adquirente lo publicará en un periódico de amplia circulación local. En el evento en que el predio se encuentre ubicado en más de un municipio o departamento, se publicará en un periódico que cubra ambas jurisdicciones o en dos periódicos de no existir uno solo que cubra a los dos.

Una vez comunicada la oferta se entenderá iniciada la etapa de negociación directa, en la cual el propietario y/o poseedor inscrito tendrán un término de diez (10) días hábiles para manifestar su voluntad en relación con la oferta, bien sea aceptándola, contravirtiéndola o rechazándola.

Si la oferta es aceptada, deberá suscribirse escritura pública de compraventa o la promesa de compraventa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes e inscribirse la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos del lugar correspondiente.

Se entenderá que el propietario o poseedor del predio renuncian a la negociación cuando;

- Guarden silencio sobre la oferta de negociación directa,
- Dentro del término para aceptar o rechazar la oferta soliciten un valor diferente y durante el mismo plazo no se logre acuerdo, o
- No suscriban la escritura respectiva en los plazos fijados en la presente Ley por causas imputables a ellos mismos.

Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa.

Parágrafo.- Notificada la oferta de compra de los inmuebles sobre los que recaiga la declaratoria de utilidad pública e interés social e inscrita dicha oferta en el respectivo Certificado de Libertad y Tradición, los mismos no podrán ser objeto de ninguna limitación al dominio. El registrador se abstendrá de efectuar la inscripción de actos, limitaciones, gravámenes, medias cautelares o afectaciones al dominio sobre aquellos”.

Artículo 2º. El artículo 37 de la Ley 1682 de 2013 quedará así:

“Artículo 37. El precio adquisición en la etapa de enajenación voluntaria, será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-Ley número 2150 de 1995 y de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

El avalúo comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y su destinación económica.

La oferta de compra incluirá igualmente y de ser procedente, la indemnización que comprenderá el daño emergente y/o lucro cesante.

El lucro cesante que se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses.

Parágrafo. En caso de no llegarse a acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, el pago del predio será cancelado basado en el avalúo catastral en la etapa de expropiación judicial o

administrativa; dicho valor catastral será proporcional al área requerida a expropiar para el proyecto que corresponda.”

Artículo 3º. La Ley 1682 de 2013 tendrá un artículo 38A nuevo cuyo texto será el siguiente:

“**Artículo 38A.-** En procesos de expropiación de predios requeridos para la ejecución de proyectos en el sector rural, el mismo podrá versar únicamente respecto de la porción del predio necesario para la ejecución del proyecto”.

Artículo 4º. La Ley 1682 de 2013 tendrá un artículo 38B nuevo cuyo texto será el siguiente:

“**Artículo 38B.-** A los proyectos de infraestructura de los sectores de Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico, les será aplicable, en lo que resulte pertinente, lo dispuesto en el Título IV Capítulo I de la presente ley, relacionado con la gestión y adquisición predial.”

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga los artículos 25 y 37 de la ley 1682 de 2013.

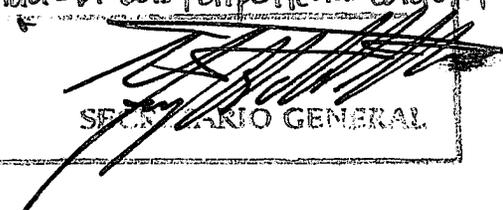

NATALIA ABELLO VIVES
Ministra de Transporte


LUIS FELIPE HENAO CARDONA
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 18 de Noviembre del año 2014

Ha sido presentado en este Despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 175 Con su correspondiente
Exposición de motivos. Por
Min Transporte - Dra Natalia Abello Vives
Min Vivienda - Dr Luis Felipe Henao Cardona


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY No. 175 de 2014

"Por la cual se modifica la Ley 1682 de 2013"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 1682 de 2013 o Ley de Infraestructura, tiene como finalidad optimizar el marco normativo actual para responder de manera adecuada a las necesidades propias de la ejecución de los grandes proyectos de conectividad y competitividad que requiere el país.

En la exposición de motivos de la misma se señalaron las grandes problemáticas que se han presentado en la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte y el articulado de la buscaba superar los obstáculos para el desarrollo de la infraestructura vial del país.

El artículo 58 de la Carta Política erigió como principio el respeto a la propiedad privada, determinando igualmente que en caso de utilidad pública o interés general definidos por el legislador es posible la expropiación previa indemnización. La Ley 9 de 1989 determinó que la ejecución de obras públicas así como los sistemas masivos de transporte constituyen motivo de utilidad pública e interés general¹.

La disposición contenida en la Ley 9 de 1989 fue modificada por la Ley 388 de 1997 en la cual se determina que constituye motivo de utilidad pública o interés social la "ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo"²

La Ley 1682 de 2013 amplió el concepto de utilidad pública e interés general para los proyectos de infraestructura de transporte así:

"Definir como un motivo de utilidad pública e interés social la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere esta ley, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política."³

Es así como se puede concluir que previo a la ejecución de obras de infraestructura y cuando se hace necesario, por motivos de utilidad pública o interés social, se requiere de la obtención de inmuebles de propiedad de particulares, ésta se realiza a través de la gestión y adquisición predial desarrollada por las entidades competentes, de conformidad con lo señalado en las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013.

¹ Artículo 10, literales h) y j) Ley 9 de 1989.

² Literal e) del artículo 58 de la Ley 388, que modifica el artículo 10 de la Ley 9 de 1989

³ Artículo 19 Ley 1682 de 2013

La normatividad reseñada determina fundamentalmente dos etapas en la adquisición predial, una denominada de negociación directa y la otra de expropiación, cuando es fallida la primera. Así pues y dentro de los aspectos que contribuyen a la gestión y adquisición predial, se encuentra involucrada la denominada expropiación.

La expropiación es un acto unilateral del Estado que afecta el derecho de la propiedad particular y que obedece a motivos de utilidad pública e interés social señalados por el legislador. Como algunas de las características de esta institución, la expropiación se desprende de una necesidad de carácter público general, puesto que el sometimiento de los derechos de propiedad del particular recae sobre los intereses del Estado, en esta oportunidad, el desarrollo de la infraestructura del país.

Como ya se ha mencionado, producto de la ejecución de las actividades propias para el desarrollo de la infraestructura del país, y que estrictamente nacen por razones de utilidad pública, surge la necesidad de acudir ante aquellos particulares que son propietarios de terrenos o franjas de terreno sobre los cuales recaerá la ejecución de dichas obras, para que a su vez transfieran el derecho de dominio de sus bienes inmuebles al Estado, ya sea mediante el proceso de enajenación voluntaria o en su defecto a través del proceso de expropiación.

Es por esta razón que las entidades competentes para la ejecución de proyectos de infraestructura, presentan a los particulares oferta de compra, de acuerdo con los mecanismos y procedimientos fijados en las leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013, es decir, impulsan el denominado proceso de enajenación voluntaria.

Sin embargo, en varias oportunidades los diferentes propietarios de los inmuebles o franjas de terreno destinados para la infraestructura del país, no están conformes con las ofertas basadas en las metodologías de avalúo indicadas en la normatividad vigente, al considerar que la oferta realizada por las entidades estatales no colma sus expectativas.

Sobre este particular, es decir sobre el carácter de la indemnización señalada en el artículo 58 de la Carta Política, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“Otra garantía constitucional importante es la exigencia de que la indemnización sea previa, como requisito sustancial de la expropiación. El artículo 58 reitera en este punto el principio *ubi expropriatio ibi indemnitas*, según el cual el sacrificio que representa la expropiación debe ser indemnizado con el objeto de reparar la afectación del derecho de propiedad privada y preservar el principio de igualdad ante las cargas públicas. Puesto que los cuestionamientos del actor en el presente proceso están referidos a los requisitos

constitucionales de la indemnización por expropiación, pasa la Corte a examinar este punto con mayor detenimiento.

(...)

Según el texto constitucional estudiado, la indemnización por expropiación debe cumplir dos características: 1) debe ser previa; y 2) debe fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado. Si bien el texto del artículo 58 superior no exige expresamente que la indemnización sea “justa”, ni tampoco señala si debe ser “plena” o si debe ser pagada en dinero, esta Corporación se ha referido en su jurisprudencia a las características constitucionales de la indemnización por expropiación. A continuación se hace una síntesis de la jurisprudencia sobre este tema.

La indemnización que establece el artículo 58 constitucional en caso de expropiación es distinta de la que señala el artículo 90 de la Carta en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas. En primer lugar, el artículo 58 se refiere a un daño que no es antijurídico, puesto que el mismo texto constitucional establece que el particular debe soportar la carga de ser expropiado, es decir, el daño resultado de la expropiación sí debe ser soportado por el expropiado, lo cual no significa que dicho daño no deba también ser indemnizado, por mandato expreso de la Constitución. La existencia de tal deber justifica que la indemnización en caso de expropiación no tenga siempre que ser integral –como si lo exige el artículo 90 Superior. En segundo lugar, el artículo 58 Superior regula expresamente la fijación de la indemnización en caso de expropiación para indicar que ésta no se basa exclusivamente en los intereses del afectado, es decir, en el interés privado en que la indemnización sea lo más elevada posible y comprenda todas las cargas que ha soportado, sino que ha de fundarse también en los intereses de la comunidad. La fijación de la indemnización se hará “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”, cuando el perjuicio es resultado de una expropiación, no de un daño antijurídico previsto en el artículo 90. En tercer lugar, tradicionalmente la indemnización en caso de expropiación no ha comprendido el daño moral, como por ejemplo el que puede resultar del especial afecto que el propietario tuviera por el bien expropiado. Ello indica que en este caso la expropiación no tiene que ser integral. En cambio, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos, la indemnización sí comprende el daño moral.

De tal manera que el requisito constitucional de que la indemnización sea justa, lleva necesariamente a no exigir que siempre responda integralmente a los intereses del afectado. En ciertas ocasiones dicha indemnización puede cumplir una función meramente compensatoria, en otras, una función reparatoria que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante, y ocasionalmente una función restitutiva, cuando ello sea necesario para garantizarle efectividad de derechos especialmente protegidos en la Carta, como se verá a continuación.

(...)

Si bien, tal como se examinó en las secciones anteriores, la Carta exige que la indemnización en caso de expropiación sea previa y justa, el artículo 58 de la Carta no exige que al particular le sea pagada una indemnización por la totalidad de los daños y costos que sufre en caso de expropiación para asegurar que éste pueda alcanzar una situación semejante a la que tenía antes de la expropiación. Dado que el valor de la indemnización debe ser calculado consultando los intereses de la comunidad y del particular, es posible que en ciertos casos específicos, la indemnización no tenga que cumplir una función restitutiva.

Del que la propiedad sea una función social, surge la posibilidad constitucional de reducir el valor de la indemnización reconocida al particular expropiado, cuando dicha propiedad no está cumpliendo con esa función. En este orden de ideas, también puede regularse la forma de pago de dicha indemnización y los instrumentos con los cuales será cancelada.”⁴

Con fundamento en lo expresado en la Corte Constitucional, el legislador puede determinar el procedimiento y los parámetros que deben aplicar las entidades públicas para la adquisición de inmuebles requeridos para proyectos de infraestructura, parámetros que incluyen el valor que se debe pagar por los mismos.

Por esta razón, en aras de optimizar la eficiencia y la eficacia en la obtención de predios destinados para la ejecución de obras de infraestructura y, con el objetivo de garantizar la primacía del interés general y la buena prestación del servicio público, se hace necesario efectuar una modificación en el articulado de la Ley 1682 de 2013, con el fin de determinar parámetros justos y debidos a la hora de efectuar la orden del pago de aquellos bienes que son requeridos para la infraestructura del país.

De otra parte y con el propósito de obtener mayor eficiencia en el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte, es necesario acortar los términos fijados en la ley para la etapa de enajenación voluntaria, por lo cual se plantea modificar el plazo para esta etapa e iniciar los procesos de expropiación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

La Constitución Política en su artículo 58 dispone de mecanismos de expropiación en los siguientes términos:

“ARTICULO 58. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999, el nuevo texto es el siguiente: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés

⁴ Sentencia C-1074 de 2002

social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.”

El capítulo I del título IV de la ley 1682 de 2013, fija las herramientas y metodologías para la gestión y adquisición predial para la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte.

Los artículos 23 y 37 de la Ley 1682 de 2013 disponen quienes son los evaluadores y cuáles son las metodologías de avalúo para la ejecución de la adquisición de los bienes inmuebles requeridos para infraestructura de transporte, dejando por sentado que el avalúo a efectuar es un avalúo comercial.

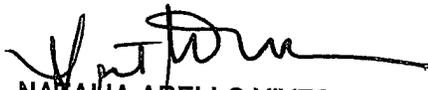
El artículo 37 de la Ley 1682 de 2013 determina que el precio de adquisición será igual al valor comercial, determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes.

El director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – emitió la Resolución 070 de 2011 *“por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”*.

La ley de infraestructura a pesar de que se encuentra provista de mecanismos para el pago de los predios objeto de expropiación, soportada en avalúos comerciales dentro del proceso de enajenación voluntaria, a su vez carece de un mecanismo de pago soportado a través de avalúos catastrales.

Es un deber del estado Colombiano mantener actualizado el catastro de los bienes inmuebles tanto del mismo Estado como el de los particulares.

En consonancia con lo expuesto por la Corte Constitucional, de acuerdo con la cual la expropiación puede derivar en varios tipos de indemnización y a los principios de equidad se hace necesario implementar un sistema de pago basado en los avalúos catastrales expedidos por las autoridades competentes, cuando se requiera acudir a la figura de expropiación administrativa o judicial, en razón a que el particular ha pagado impuestos sobre dicho valor y no ha accedido a la enajenación voluntaria en aras de la utilidad pública e interés general que se encuentran inmersos en la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte.



NATALIA ABELLO VIVES
Ministra de Transporte



LUIS FELIPE HENAO CARDONA
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio