

**¿EN LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA COLOMBIANA, LLEVADA EN EL
MUNICIPIO DE MEDELLÍN, SE PRESENTA LA VIOLACIÓN
AL DEBIDO PROCESO?**

MAURICIO QUINTERO PARRA
CÉSAR ANDRÉS OSPINA CARDEÑO

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
MEDELLÍN
2005

CONTENIDO

	pág.
RESUMEN	8
ABSTRACT	9
1. LA EXPROPIACIÓN EN COLOMBIA	10
1.1 PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	10
1.2 OBJETIVOS	13
1.2.1 Objetivos generales	13
1.2.2 Objetivos específicos	13
1.3 METODOLOGÍA	14
1.4 TIEMPO DE DURACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	15
1.5 ESTADO DEL ARTE	16
2. ORIGEN DE LA EXPROPIACIÓN Y SU EVOLUCIÓN A TRAVÉS DEL TIEMPO	22
3. ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LA EXPROPIACIÓN EN COLOMBIA	26
4. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN	32
4.1 DEFINICIÓN DE EXPROPIACIÓN	32
4.1.1 Definiciones comunes	32
4.1.2 Definición etimológica	32
4.1.3 Definición jurídica	32

4.1.4	Definición de la Corte Constitucional	33
4.2	NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN	33
4.2.1	Expropiación judicial	33
4.2.2	Expropiación por vía administrativa	34
4.3	PARALELO ENTRE EXPROPIACIÓN JUDICIAL Y EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA	35
4.4	LA EXPROPIACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL	35
4.4.1	La expropiación judicial con indemnización previa	36
4.4.1.1	Expropiación para atención de desastres	36
4.4.1.2	Expropiación para planes de energía o acueducto	36
4.4.1.3	Expropiación para planes de reforma urbana	36
4.4.1.4	Expropiación para planes de reforma agraria	36
4.4.2	Expropiación sin indemnización	36
4.4.3	Expropiación por vía administrativa	36
4.4.4	Expropiación por motivos de guerra	37
5.	LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU PROCEDIMIENTO	38
5.1	REQUISITOS PARA QUE OPERE LA EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA	38
5.1.1	Condiciones de urgencia	40
5.1.2	Criterios para la declaratoria de urgencia	40
5.1.3	Determinación del carácter administrativo	41
5.1.3.1	Indemnización y forma de pago	41
5.1.3.2	Decisión de la expropiación	42

5.1.3.3	Recursos	43
5.1.3.4	Efectos de la decisión por vía administrativa	43
5.1.3.5	Actuación ante lo contencioso administrativo	44
5.1.3.6	Características de este procedimiento	45
6.	LOS AVALÚOS	53
6.1	LOS AVALÚOS EN GENERAL	53
6.1.1	Definición	53
6.1.2	Investigaciones directas	53
6.1.3	Investigaciones indirectas	53
6.1.4	Generalidades de los avalúos	54
6.1.5	Factores que inciden en el avalúo de las edificaciones	55
6.1.6	Factores que inciden en el avalúo de los lotes	56
6.1.7	Informe del avalúo	61
6.2	LOS AVALÚOS EN LA EXPROPIACIÓN	63
6.2.1	Valor comercial	63
6.2.2	Entidades que determinan el valor comercial	63
6.2.3	Entidad que solicita el avalúo comercial	64
6.2.4	Responsabilidad de la entidad que solicita el avalúo a entidad privada y la persona que lo realiza	65
6.2.5	Procedimiento para realizar el avalúo	65
6.2.6	Requisitos de la solicitud	65
6.2.7	Recursos	67
6.2.7.1	Revisión	67

6.2.7.2	La impugnación	67
6.2.7.3	Término para resolver los recursos	67
6.2.8	Vigencia del avalúo	68
6.2.9	Criterios para la elaboración de los avalúos	68
6.2.10	Contenido del informe de la entidad evaluadora	68
6.2.10.1	Métodos valuatorios	68
6.2.10.1.1	Método de comparación o de mercado	68
6.2.10.1.2	Método de capitalización de rentas o de ingresos	69
6.2.10.1.3	Método de costo de reposición	69
6.2.10.1.4	Método residual	70
6.2.10.2	Parámetros y características del valor comercial	70
6.2.10.2.1	Clasificación del suelo	72
6.2.10.2.1.1	Suelo urbano	73
6.2.10.2.1.2	Suelo de expansión urbana	73
6.2.10.2.1.3	Suelo rural	74
6.2.10.2.1.4	Suelo suburbano	74
6.2.10.2.1.5	Suelo de protección	74
6.2.11	Etapas para la elaboración de los avalúos	75
6.3	IDENTIFICACIÓN DEL BIEN OBJETO DE EXPROPIACIÓN	76
6.3.1	Identificación física	76
6.3.2	Identificación legal	77
6.4	APLICACIÓN DE MÉTODOS VALUATORIOS	78
6.4.1	Método del mercado e información de ofertas	78

6.4.2	Cálculos matemáticos estadísticos	78
6.4.3	Método de reposición como nuevo	79
6.4.4	Método residual	79
6.4.5	Método de capitalización de rentas o de ingresos	79
7.	DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LA EXPROPIACIÓN JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA	80
7.1	DIFERENCIAS EN CUANTO	80
7.1.1	A la normatividad	80
7.1.2	Al motivo de la expropiación	80
7.1.3	Al procedimiento	80
7.1.4	Al fundamento constitucional	80
7.1.5	Al avalúo	81
7.1.6	A la controversia del avalúo que se tiene como base de oferta	81
7.1.7	Al pago de la indemnización	81
7.1.8	Al acuerdo de enajenación voluntaria posterior a la etapa de negociación	82
7.1.9	A la competencia para decretar la expropiación	82
7.1.10	A la entrega del bien	82
7.1.11	A la controversia de la indemnización	83
7.1.12	A los motivos de utilidad pública	83
7.1.13	A la función social de la propiedad	83
7.1.14	A la no utilización del bien para los fines de la expropiación	84
7.1.15	Al efecto de la resolución de expropiación	84
7.2	SEMEJANZAS EN CUANTO A	85

7.2.1	Al fundamento de los motivos de utilidad pública	85
7.2.2	A las etapas del procedimiento	85
7.2.3	A las dificultades con los arrendatarios o poseedores	85
7.2.4	A la forma de pago	85
7.2.5	A la persona competente para iniciar el proceso de expropiación	86
7.2.6	A la utilización del bien	86
8.	LA EXPROPIACIÓN Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	87
8.1	VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO	92
8.1.1	Violación al debido proceso en la expropiación administrativa	92
9.	DISEÑO METODOLÓGICO	94
9.1	UNIVERSO Y MUESTRA POBLACIONAL	94
9.2	DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO	96
9.2.1	Características de los procesos por vía administrativa	96
10.	CONCLUSIONES	99
10.1	EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA	99
11.	SUGERENCIAS	102
	BIBLIOGRAFÍA	105

RESUMEN

En el derecho moderno se reconoce a la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, como es el caso de la prevalencia del interés general sobre el particular, el cual ha contribuido a limitar en buena medida los derechos, atributos o poderes reconocidos a los propietarios por las normas jurídicas.

Esta concepción absolutista de la propiedad, ha cedido paulatinamente a la nueva realidad que exige el cumplimiento de cargas, tanto jurídicas como sociales por parte del titular del derecho real de dominio que en determinado momento lo involucran en conceptos subjetivos como el de utilidad pública e interés social y que llevan a desarrollar un mecanismo, como es la expropiación administrativa, para conseguir que la propiedad privada cumpla esa función social que le asignó la Constitución de 1991 y así se puedan cumplir los fines del Estado Colombiano.

Pero haciendo un análisis del proceso de expropiación administrativa se concluye que aunque el procedimiento se lleva de acuerdo con lo establecido en la Ley 388 de 1997 reglamentada por el Decreto 1420 de 1998, se presenta en algunas de sus etapas, violaciones al derecho fundamental denominado debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

ABSTRACT

In the modern law the property is recognized like a relative right and no absolute, as principles evolution result of filosofic and politic order which have influenced in the process of their juridical consolidation, as it's the case of the prevailing of the general interest about the particular, which has contributed to limitate in good measure the rights, attributes or powers recognized to the owners by juridical patterns.

That absolutist conception of property, has ceded gradually to the new reality which demands the completion of charges, as juridical ones as social ones by part the official of the real right of domain that in determined moment involve it in subjective concepts like the public utility and social interest and they contribute to develop a mechanism like it is the administrative expropriation, to get the private properly performs that social function that the 1991 constitution assigned it and like this the Colombian State.

Purposes can be performed, but, by doing an analysis of the administrative expropriation project it is concluded that although the process is carried according to the established in the law 388 of 1997 ruled by the decree 1420 of 1998, It's presented in som of its stages, violations tot the fundamental right, due process consecrated in the article 29 of National Constitution.

1. LA EXPROPIACIÓN EN COLOMBIA

1.1 PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Teniendo la propiedad privada como uno de los pilares fundamentales de la estructura político-social y económica del país, es perfectamente lógico que el proceso tanto material como jurídico que se ha consolidado en cada fase histórica del Estado colombiano esté circunscrito a determinadas concepciones como son:

- La propiedad real que estaba en cabeza del soberano quien gozaba de la facultad absoluta de adjudicarla mediante la figura contractual de la capitulación, la gracia o merced, además títulos o medios de cesión reconocidos, entre los cuales se encontraban las encomiendas y repartimientos.
- La concepción del Estado individualista caracterizado por la filosofía del dejar hacer dejar pasar, en donde la función estatal era meramente policiva y en consecuencia el individuo gozaba de toda la potestad para usar y gozar de la propiedad a su libre arbitrio.
- Una concepción social del Estado, donde surgen conceptos que involucran al individuo propietario dentro de un orden social determinado, imponiéndosele un derecho con correlativas obligaciones; verbigracia: que la propiedad cumpla una función social, cuya desatención puede conllevar a la posibilidad de que se extinga su derecho de dominio.
- La referida a situaciones que por involucrar a todo el conglomerado, por motivos de utilidad pública o interés social permiten al Estado privar de ese derecho de propiedad a su titular (así este se encuentre desarrollando actividades

de explotación), a través del mecanismo jurídico de la expropiación en donde necesariamente el concepto de interés particular debe ceder al del interés general. Hoy esa concepción absolutista de la propiedad, ha cedido paulatinamente a la nueva realidad que exige el cumplimiento de cargas, tanto jurídicas como sociales por parte del titular del derecho de dominio que en determinado momento lo involucran en conceptos subjetivos como el de utilidad pública o interés social y que llevan a desarrollar un mecanismo, como es la expropiación, para conseguir que la propiedad privada cumpla esa función social que le asignó la Constitución de 1991 así se puedan cumplir los fines del Estado.

Pero, no se puede olvidar que “Si bien debe reconocerse, acatarse y protegerse el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, que a su vez es el fundamento jurídico de la expropiación, ello no puede constituirse en motivo para que las distintas administraciones municipales declaren de utilidad pública determinados predios, cuando no se conoce con exactitud si pueden asumirse o no los costos económicos que acarrearán una decisión de tal naturaleza. Este tipo de decisiones no sólo perjudica a la administración misma, sino que se prestan para que los asociados se enfrenten a situaciones ambiguas, indeterminadas e inciertas que atentan claramente contra el principio de la seguridad jurídica”. (Sentencia N° T – 284/94 Corte Constitucional).

Según lo dicho, surgen algunos planteamientos referidos a la figura de la expropiación que generan incertidumbre en cuanto a su aplicación, desarrollo y objetivos que cumple dentro del contexto jurídico, social, económico y político del país entre ellos:

¿Puede presentarse en la expropiación administrativa la violación al debido proceso?

Si se tiene presente que en el proceso de expropiación administrativa se limitan al máximo las posibilidades que tienen los demandados para ejercitar el derecho de defensa, pues en algunas etapas, como es el caso, en la realización del avalúo, cuando es la división de catastro municipal quien realiza el mismo, aunque así lo autorice la ley, la administración se convierte en juez y parte sin haberse iniciado siquiera el proceso de expropiación, además de que, la ley, solo permite que sea la misma entidad que solicita el avalúo quien lo pueda objetar, y no así al propietario o titulares de derechos reales, poseedores y arrendatarios, impidiéndole con ello a los contradictores la oportunidad de ser oídos para la defensa de sus derechos, a pesar de las exigencias constitucionales de que a las partes hay que darles a conocer lo que se está desarrollando en el procedimiento para que tengan la oportunidad de ser oídos.

Así mismo, en la notificación de la resolución de utilidad pública y la oferta de compra, en la que no se admite ningún recurso se esta impidiendo la defensa a los propietarios, y a la administración la posibilidad de corregir sus propios errores, y evitarse de esta forma un proceso contencioso, demasiado largo y costoso.

Uno de los puntos más neurálgicos que presenta la expropiación es la forma como se realiza el avalúo del bien para el pago de la indemnización, pues no se tiene claro por parte de quienes manejan el tema qué personas se podrían vincular al proceso como sujetos pasivos en este aspecto del avalúo del bien y del pago de la indemnización, y en caso de no ser vinculadas qué opciones le quedarían a estos terceros.

Por lo tanto, es clara la necesidad de abordar este estudio con un carácter histórico y documental que nos permita conocer la evolución de los diferentes tipos de expropiación en el contexto jurídico, político, social y económico de la Nación, en aras de comprender la importancia de la figura en el actual ordenamiento jurídico, para detectar y determinar cuáles son los aspectos normativos que

desnaturalizan la figura, y llevan a que este mecanismo de carácter excepcional se convierta en un mero procedimiento mayoritario, cuyo uso irracional ocasionaría una violación de las garantías constitucionales de esta institución, también saber cuáles son los aspectos normativos cuya aplicación está causando mayores dificultades en los procesos y con base en ello proponer una serie de soluciones a los problemas que se detecten y así poder elaborar una guía o manual que oriente tanto a funcionarios públicos como abogados y personas del común en el proceso de expropiación.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo general. Determinar si en la expropiación administrativa colombiana, llevada en el municipio de Medellín, se presenta la violación al debido proceso.

1.2.2 Objetivos específicos. Analizar procesos de expropiación realizados desde la vigencia de la Ley 388 de 1997 en el Municipio de Medellín.

Profundizar la figura jurídica de la expropiación administrativa, su normatividad, su aplicabilidad y sus principales características.

Estudiar los principios y derechos fundamentales que rodean a la expropiación administrativa bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991.

Establecer las posibles soluciones a la luz del ordenamiento jurídico para la correcta aplicación de los procesos de expropiación administrativa que realice la administración municipal, con el fin de garantizar el derecho al debido proceso.

1.3 METODOLOGÍA

Por ser una investigación histórico-documental tendremos como universo geográfico el Municipio de Medellín, tomando como muestra, dentro de este universo, los expedientes de los procesos de expropiación administrativa realizados bajo la vigencia de Ley 388 de 1997.

La recuperación de la información se realizará por medio de las diferentes técnicas existentes para ello, dependiendo del tipo de información que se trate, así:

La información secundaria será recolectada por medio de la revisión de expedientes de los procesos de expropiación administrativa que se hallan en los archivos jurídicos del Municipio de Medellín, a fin de obtener una muestra que desde el punto de vista estadístico se considere representativa, además de la recolección de los diferentes documentos escritos que sobre el tema se encuentren en las bibliotecas de los centros de educación superior de la ciudad.

Y, la información primaria la obtendremos acudiendo a los diferentes despachos judiciales, oficinas jurídicas de las entidades enunciadas por medio de entrevistas no estructuradas y personales a los funcionarios y a los mismos expropiados que se puedan localizar.

El procedimiento que se utilizará para el respectivo análisis de la información será el de interpretación, y en cuanto proceda se realizará el análisis por procedimientos matemáticos.

1.4 TIEMPO DE DURACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación tendrá una duración de seis meses en todas sus etapas, desde el mes de julio hasta el mes de diciembre, donde se finaliza con la respectiva presentación, como se muestra en el siguiente cronograma:

Mes	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Preselección y selección del tema a tratar. Criterios para generar ideas.	—					
Realización de una lectura amplia. Recolección de información primaria y secundaria.	—	—				
Formulación del problema. Objetivos generales y específicos. Metodología.		—	—	—		
Análisis información. Entrega informe de avance.		—	—	—	—	
Elaboración del trabajo (marco teórico).				—	—	
Revisión y digitación.					—	
Presentación definitiva.						—

1.5 ESTADO DEL ARTE

1. UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

- **EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA Y APLICACIÓN DE LA MISMA EN EL MUNICIPIO DE ENVIGADO**

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

FORMACIÓN AVANZADA Y EDUCACIÓN CONTINUADA

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Especialistas en Derecho Administrativo

UBICACIÓN

Biblioteca UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN.

CD - ROM

1237/ 2001

AUTORES

YOLANDA ESTER ARIZA RÍOS

LUZ MARINA ARISTIZÁBAL CORREA

JAIRO DE JESÚS DUQUE RIVAS

JUAN DAVID GÓMEZ FLOREZ

ALEXANDER RESTREPO QUICENO

SANDRO SÁNCHEZ SALAZAR

ASESOR TEMÁTICO

Manuel Antonio Muñoz Uribe

Abogado Especialista en Derecho Laboral, Administrativo y Público

ASESOR METODOLÓGICO

Santiago Correa Uribe

Magister en Investigación

ESPECIFICACIÓN

CD- ROM

Archivo de Adobe Acrobat, 204páginas.

OBJETIVOS

Objetivo general: Analizar los contenidos de la Ley 388 de 1997 en lo referente a la expropiación por vía administrativa y confrontar dichos contenidos con los aspectos pertinentes de la Carta Política de 1991 en lo que a derechos fundamentales y deberes sociales se refiere, para identificar situaciones conflictivas propias de los respectivos procesos y aportar alternativas jurídicas de respuesta aplicables en el futuro.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contextualizar la figura de la expropiación administrativa dentro de un marco conceptual sobre la expropiación, contemplando antecedentes, definición legal, doctrina y jurisprudencia en torno al tema.
- Abordar los postulados constitucionales pertinentes acerca de derechos y deberes involucrados en eventos de expropiación por vía administrativa.
- Analizar la expropiación administrativa como instrumento garante de la función social de la propiedad constitucionalmente consagrada.
- Detectar la difusión que se ha dado a la figura de expropiación por vía administrativa y el grado de conocimiento en torno a la misma por parte de las autoridades municipales y de las personas eventualmente involucradas en procesos de este tipo.

- Abocar casos concretos de expropiación por vía administrativa, con el fin de detectar virtudes y eventuales defectos procedimentales que se han presentado en los diferentes eventos.
- Plantear alternativas de respuesta legal frente a la problemática actualmente derivada de los procesos expropiatorios por vía administrativa, con el fin de que en el futuro se logren procesos cada vez más ágiles, oportunos y ajustados a la Constitución y la ley.

• EXPROPIACIÓN Y REFORMA URBANA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Abogados.

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
FORMACIÓN AVANZADA Y EDUCACIÓN CONTINUADA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UBICACIÓN

Biblioteca UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN.

T 333.337

T758

AUTORES

MARIA EUGENIA ANGEL ARANGO.

ORFA ISABEL ARISTIZÁBAL MONTOYA.

CONRADO IGNACIO CASTRO BOTERO.

LUCRECIA VICTORIA GAVIRIA DÍAZ.

MARGARITA MARIA GONZÁLEZ POSADA.

ANA CRISTINA TORO SALAZAR.

ASESOR TEMÁTICO

No registra.

ASESOR METODOLÓGICO

No registra.

ESPECIFICACIÓN

Tesis investigativa.

Libro, pasta dura, 260 páginas.

CONTENIDO

Los autores realizan una senda ilustración de lo que es la expropiación: naturaleza Jurídica, motivos, formas, requisitos, los elementos y su procedimiento; Seguidamente pasan a realizar un análisis muy detallado de la reforma urbana en Colombia desde sus antecedentes históricos próximos hasta la vigencia que para la fecha era el año 1990, en la actualidad se encuentra jurídicamente desactualizada; en su parte final se realiza el análisis de encuestas aplicadas a funcionarios de las Ramas: Administrativa de la ciudad de Medellín orientada a saber cual es la realidad el impulso que en la respectiva entidad a dado a la ejecución de los programas de de desarrollo urbano; y en la Rama jurisdiccional de la ciudad de Medellín con el fin de determinar si es en esta rama o en la administrativa donde se encuentra las causas de morosidad en el tramite de expropiación

• ESTRUCTURA JURÍDICA Y OPERATIVA DE LA EXPROPIACIÓN EN COLOMBIA.

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Abogados.

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

FACULTAD DE DERECHO.

UBICACIÓN

Biblioteca UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN.

T 345.71

T843e

AUTORES

LUCENIDA MORENO RUIZ

DIANA SOFÍA RESTREPO VÉLEZ

ASESOR TEMÁTICO

No registra.

DIRECTOR

LUIS ALONSO RICO PUERTA

Abogado

ESPECIFICACIÓN

Tesis investigativa.

Libro, pasta dura, 191 páginas.

CONTENIDO

Los autores realizan una síntesis de la evolución histórica de la propiedad en Colombia, desde su periodo prehistórico cada una de las transformaciones que ha tenido a través de los diferentes periodos y los elementos característicos de esta. Luego pasan a realizar un análisis de la evolución de la prescripción desde el derecho internacional para pasar a su evolución en Colombia; contiene un completo análisis de la naturaleza jurídica de la figura de la expropiación; sus fines y el análisis del proceso de expropiación desde la legislación colombiana. En su parte final se dedica a los controles legales propios del proceso de expropiación.

2. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

- El debido proceso ante lo contencioso administrativo. Murcia Guzmán Baudilio. Bogotá (S.N). 2002.

3. UNIVERSIDAD JAVERIANA

- La expropiación en el derecho colombiano (recurso electrónico): el Art 58 de la Constitución Política y sus reformas. Turbay Quintero Julio César. CD.TD 0001T37. 1999.
- La expropiación por vía administrativa en Colombia. Echeverri Hoyos María José y Sabogal Sabogal Juan Manuel. 1993.

4. UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

No se encontró.

5. COLCIENCIAS

No se encontró.

2. ORIGEN DE LA EXPROPIACIÓN Y SU EVOLUCIÓN A TRAVÉS DEL TIEMPO

Al hombre, ser sociable por naturaleza, no le basta asociarse simplemente, si no que necesita una organización, como es el Estado, en donde la autoridad coordine los intereses opuestos y ayude a realizar las aspiraciones individuales mediante la colaboración de los demás asociados.

Ya en el siglo IV A.C., Aristóteles en su obra: "Política", después de sentar el axioma de que el hombre es un ser sociable por naturaleza, dice que la primera agrupación es la familia y que de ella nacen la aldea y el Estado, siendo en este donde se realizan con mayor perfección las aspiraciones individuales por encontrar el complemento necesario en otras personas.

El hombre por si solo o en su más simple asociación: la familia, no puede llenar todas sus necesidades y para las pocas que puede suplir, debe tener los medios indispensables para ello.

En igual forma el Estado, al cual se le encomienda una vastísima labor debe contar con los medios para cumplirla debidamente, ya que tiene a su cargo entre otros fines, velar por la salud de sus asociados con el servicio que prestan los centros de higiene, hospitales, etc.; abrir nuevos caminos sacando de la ignorancia por medio de la enseñanza; orientar al comercio, la agricultura, las industrias, proveer el desarrollo y ensanche de las vías de comunicación, emprender las grandes obras necesarias para que presten esos servicios y aún propender por el ensanche, mejora y embellecimiento de las ciudades. Para llevar a cabo esas obras, el Estado que garantiza y respeta la propiedad privada,

necesita de un medio para obtener bienes suficientes para cumplir esos fines. Y ese medio es la expropiación.

En cuanto a la existencia de esta institución entre los romanos, las opiniones se encuentran divididas. Algunos de los romanistas antiguos están por la negativa entre ellos Cicerón, en tanto que otros como Tito Libio y Suetonio, están por la afirmativa; Scavanti, cree que la expropiación por causa de interés público no se encontraba en el Derecho Romano, como institución consagrada en normas, “aunque sí se practicaba de hecho para realizar grandes obras legadas a la posteridad”. Es de creer en la existencia de esta institución, ya que el Derecho Romano reconocía la propiedad privada y la garantizaba; construyendo tantas obras suntuosas, es apenas lógico pensar que necesitó expropiar la propiedad privada para poderlas efectuar.

Los historiadores citan casos concretos, como edificios que daban un feo aspecto a la ciudad, lo que se practicó en tiempos de Arcadio como verdadera expropiación. Sabatini cita diferentes textos también que acreditan la real existencia de esa institución entre los romanos.

En cuanto al procedimiento seguido por los romanos en casos de expropiación, se sabe que debía decretarse la necesidad de expropiar por el Senado y su ejecución correspondía a los Censores, en defecto de los cuales debían proceder los Pretores. En relación al pago debe anotarse que éste no siempre se hacía en dinero, a veces consistía en un cambio por bienes cuyo valor fuera equivalente al expropiado o en la concesión de ciertos derechos ya económicos o simplemente sociales y políticos.

En la Edad Media, cuando se consideraba al príncipe como dueño absoluto de vidas y haciendas, nada tenía que ver con la expropiación, ya que nada se quitaba

a nadie ni había por tanto que hablar de indemnización, cuando se debía ocupar un predio para una obra de utilidad pública.

Meyer, en su Trabajo de Derecho Administrativo Alemán, afirma que es Bártulo el primero que en forma definitiva sostiene, “que el Emperador es solo un juez y protector de la propiedad y que no tiene, como se creía anteriormente, un dominio completo sobre la propiedad y, por tanto, para que pueda decretarse la expropiación es necesario una causa que la justifique, no sólo la utilidad pública, sino cualquier otro motivo razonable”.

En principio se consideró la propiedad como un derecho intangible, exclusivo, pudiendo el titular del derecho hacer de un bien lo que deseara, sin tener en cuenta para nada el bien común de los asociados. A este respecto dice, Locke: “No puede la suprema potestad arrancar al hombre sin su consentimiento, porción alguna de su propiedad”.

En el siglo XVIII, cuando aparece consignada la expropiación forzosa en la “Declaración de los derechos del hombre” como excepción al principio de la inviolabilidad de la propiedad privada, proclamado en la Revolución Francesa, año de 1789; para hacer una expropiación se necesitaba que existieran tres condiciones, a saber:

- Que hubiera una necesidad pública legalmente considerada.
- Una justa indemnización.
- Que dicha indemnización fuera previa.

Muchos autores han querido encontrar el origen de la expropiación en la declaración de los derechos del hombre, negando la existencia de esta institución en el Derecho Romano, que como se vio anteriormente, es hoy generalmente aceptada.

Donde no se reconoce la propiedad privada, lógicamente no tiene cabida esta institución.

La expropiación con indemnización previa, se presenta como la victoria del interés social o público, mediante la idea de la función social que tiene la propiedad, la cual implica obligaciones, engendrado este concepto en la época del Renacimiento.

¿El particular tendrá que someterse al querer unilateral, omnímodo y arbitrario del Estado?

Tal situación es aberrante. Habría un notorio desequilibrio económico; no existiría igualdad de cargas públicas. No se presentaría una reparación integral. La propiedad sería irreal.

3. ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LA EXPROPIACIÓN EN COLOMBIA

En la antigüedad se reconoció que la propiedad privada debía sacrificarse ante el interés público. Así, entre los romanos se usó esta institución para el engrandecimiento de sus ciudades; las leyes 50 y 52 de “Operibus Publicis” del Código Teodosiano, la consignó para ensanchar a Bizancio. Basaron la expropiación en el “Imperium”, o sea, el poder soberano que tenía el Estado sobre los individuos y sus bienes.

En la Edad Media correspondió a los glosadores esbozar los principios que constituyen la base de las doctrinas modernas, sobre expropiación, se fundamentó ya no en el “Imperium” de los Romanos, sino, en le “Dominium Eminens”. Posteriormente fue en el “Ius Politiae”, por el cual el Príncipe se puede apoderar de los bienes de los súbditos cuando el interés público lo exigía, constituyéndose el patrimonio del príncipe en deudor del expropiado. Sin embargo, en la Edad Media, el patrimonio Estatal y el del Príncipe, se confundían en uno solo, no siendo responsable la administración cuando se afectara la propiedad de un súbdito, la doctrina del “Ius Politiae” no tuvo aplicación y los primeros en sostener que el príncipe estaba obligado a indemnizar cuando se privara de la propiedad a un súbdito, fueron los Canonistas.

A mediados del siglo XVI aparece la llamada “Teoría del Fisco” ya el Estado deja de ser sinónimo del príncipe, el Monarca deja de ser el Estado mismo.

La Revolución Francesa consagró en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre, la necesidad de la expropiación, como una excepción al principio de la inviolabilidad de la propiedad privada y disponía: “Siendo la propiedad un derecho sagrado e inviolable, nadie puede ser privado de ella, de no

exigirlo evidentemente, la necesidad pública legalmente comprobada y con la condición previa y justa indemnización”. Nuestras Constituciones se han inspirado en la norma trazada por la Convención Francesa de 1789.

Siguiendo pues la declaración del Constituyente francés, nuestras Constituciones, la de 1811 y 1812, consagraron así la institución de la expropiación: “Ninguno puede ser privado ni aún de la menor porción de sus bienes sin su voluntad y consentimiento, si no es en el caso de que una necesidad pública legítimamente probada lo exija y esto bajo la condición de una justa y precisa indemnización”.

La Constitución de 1821, contempla la expropiación usando la fórmula empleada por la Constituciones de 1811 y 1812. sin embargo, se cambia el término “compensación” por “indemnización” y se prescinde del calificativo de justa.

La de 1830 exigió que el expropiado recibiera previamente la compensación; por primera vez se precisó que la compensación fuese previa.

Las Constituciones anteriores al triunfo de la Regeneración contemplaron la figura de la expropiación, cuando ella fuera necesaria para el bienestar de la comunidad. Bajo su vigencia se adelantó la única, quizás exitosa, modificación de la estructura de la propiedad inmueble en Colombia: la desamortización de bienes de manos muertas llevada a cabo por Tomás Cipriano de Mosquera. Inmensas propiedades eclesiásticas ingresaron al comercio jurídico y fueron adquiridas en su mayor parte por las elites comerciales de la época.

La Carta de 1886 condensó los principios individualistas del liberalismo decimonónico y en sus artículos 31 y 32 estatuyó las líneas mayores de una concepción absolutista de la propiedad que habría de pender doctrinalmente de manera indiscutida durante medio siglo sobre los tratamientos legales proporcionados al tema, y de manera subterránea pero no menos efectiva, hasta

nuestros días. Se admitió la posibilidad de su enajenación forzosa o expropiación dentro de un claro contexto de excepcionalidad y como medida subsidiaria, siempre que se diera una indemnización no sólo previa sino también plena; y que se llevara a cabo mediante una sentencia judicial. La expropiación fue entonces, el traslado de propiedad de un titular particular a uno público, sin que el primero pudiese verse disminuido patrimonialmente. De igual manera, contempló la eventualidad de que se presentaran conflictos entre el interés público y el privado, cuando se diese aplicación a una ley expedida por motivos de utilidad pública, disponiendo que el primero prevaleciera sobre el segundo. Una formulación hecha en rigurosa consonancia con las doctrinas jusnaturalistas de filiación tomista y tributarias de la tradición teológica española, que infundieron el pensamiento constitucional de los constituyentes de 1886, como correlato morigerador y abstracto de su devoción por el autoritarismo presidencialista.

Durante el quinquenio de Rafael Reyes el sistema de la expropiación sufrió algunas variaciones concretadas en la Reforma Constitucional de 1905. Se introdujo de manera aislada la figura de la compensación total o parcial para el caso de apertura y construcción de vías. La figura no sería objeto, sin embargo, de ninguna aplicación práctica. Por el contrario, la más dadivosa política de entrega de predios al capital extranjero se puso en práctica, al punto que 60.000 hectáreas pasaron al control de la United Fruti Company.

Se mantuvo intacta la naturaleza previa de la indemnización, al igual que su culminación mediante sentencia judicial.

La célebre Reforma Constitucional de 1910 por su parte retornó de manera casi exacta al texto formulado en 1886, y eliminó con presteza la abertura introducida cinco años atrás con la figura de la compensación total o parcial.

Para poder expropiar se requería:

- La existencia de graves motivos de utilidad pública.
- Que esos motivos los definiera el Legislador.
- Una sentencia judicial que autorizara la expropiación y señalara el precio de lo expropiado.
- Que la indemnización fuera plena y previa.

El Constituyente de 1936, para actualizar las normas de derecho sobre la propiedad y derechos individuales, ponerlos a tono con el avance social en el campo jurídico, unió los artículos 31 y 32 de la Constitución de 1886, en uno solo, bajo los cuatro incisos del artículo 10 del acto legislativo de tal año que respondían al artículo 30 de la codificación Constitucional y dice:

“Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con personas naturales o jurídicas, 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 social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.

“La propiedad es una función social que implica obligación. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

Posteriormente y bajo esta concepción de la propiedad como función social se regularon otras modalidades de expropiación como son la expropiación para

atención de desastres, regulada por el Decreto 919 de 1989; la expropiación de zonas para planes de energía eléctrica o acueducto, regulada por la Ley 56 de 1981 y el decreto 2024 de 1982; la expropiación para planes de reforma agraria, Ley 135 de 1961 modificada por la Ley 30 de 1988 y la Ley 160 de 1994; la expropiación para planes de reforma urbana, Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 3 de 1991 y la Ley 388 de 1997; la expropiación por vía administrativa y la expropiación por motivos de guerra.

El texto de la Carta Política de 1991 introdujo variaciones de especial significado en materia expropiatoria, añadió una función ecológica a la propiedad, dispuso que la fijación de la indemnización, consulte tanto los intereses de la comunidad como los del afectado, dando una mayor flexibilidad a la fijación del valor y acercando el clásico concepto de indemnización, muy propio del derecho privado, a uno más próximo al de compensación¹. Aunque, sin desprenderse de la vieja moldura, puesto que el texto para primer debate de plenaria en el que expresamente se introducía la categoría de “compensación” sería derrotado en la votación definitiva. La nueva fórmula permitiría que para predios o bienes valorizados por el trabajo de las comunidades, no implicase expropiación ninguna o escasa indemnización.

Pero la parte que reviste mayor importancia se encuentra en la posibilidad de que la expropiación se realice por vía administrativa. Agregando así una nueva modalidad de expropiación a las que existían bajo el régimen anterior. Lo cual significa la supresión de la etapa judicial que era imprescindible para adelantar

¹ La indemnización prevista en el artículo 58 de la Constitución Nacional es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe contener el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado. Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado, entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización. La indemnización no es compensatoria es decir ella no es presupuesto o una condición de la indemnización que genera una compensación a cargo del Estado y favor del expropiado, por el enriquecimiento patrimonial del primero. Si así fuera, la indemnización desfijaría con base en el valor objetivo del bien y no, como ordena la Constitución consultando los intereses de la comunidad y del afectado (artículo 58 inciso 4).

todo trámite común de expropiación. Así como también la eliminación de la injerencia del poder judicial en un trámite material de naturaleza, en el fondo, puramente administrativa. Pues no otro calificativo ameritan las medidas necesarias para concretar un trámite expropiatorio, tales como la calificación y delimitación de tierras y bienes. Y la posibilidad de que la totalidad del trámite de privación forzada de la propiedad -mueble, inmueble o incorporal- sea adelantada en su totalidad por la autoridad administrativa correspondiente. El prejuicio de que la extinción de la propiedad debía ser finalmente sentenciado por un juez, que intervenía obligadamente en el proceso expropiatorio, se ve removido a través de la nueva figura. La Constitución termina con el mayor de los obstáculos con el que en la práctica siempre tropezaron todos los programas de redistribución de la propiedad: la indefinida utilización de recursos judiciales contemporáneos al trámite administrativo mismo, como expedientes casi seguros de hacer imposible la expropiación. Además, elevó a rango constitucional el carácter de incontrovertibilidad judicial de los motivos de equidad, utilidad pública o interés social, determinados por el legislador. Como quiera que bajo el régimen constitucional anterior, sólo estaba claro la imposibilidad de discutir la constitucionalidad de los motivos aducidos por la Ley, en la práctica siempre resultaban discutiéndose a nivel judicial los motivos invocados para llevar a cabo el trámite expropiatorio. Lo cual no significa en manera alguna la desprotección para los propietarios, pues continúan existiendo los recursos ordinarios ante lo Contencioso Administrativo, inclusive con ocasión del precio fijado, pero una vez el trámite administrativo haya concluido.

Se cristaliza así una doble desjudicialización -la supresión del proceso judicial que culminaba con una sentencia- la sustracción de la órbita del debate judicial de los motivos invocados para proceder a la expropiación. Estos motivos adquieren una suerte de intangibilidad que los reviste de una plena legalidad.

4. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN

4.1 DEFINICIÓN DE EXPROPIACIÓN

4.1.1 Definiciones comunes. Algunos juristas la definen como

- “El acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece”.
- “La venta, o cesión o renuncia que una persona tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público”.
- “Es la enajenación forzosa al gobierno nacional, departamental o municipal por mandato del juez...”

4.1.2 Definición etimológica. Etimológicamente **expropiación** significa privar a alguien de su propiedad.

4.1.3 Definición jurídica. Jurídicamente es el acto por medio del cual el Estado por conducto de cualquiera de los estamentos que lo integran y mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma adquiere el dominio de uno o más bienes determinados de propiedad de una persona.

4.1.4 Definición de la Corte Constitucional. La Corte Constitucional define la expropiación como: “... un instituto, un negocio o una operación de derecho político, por medio de la cual el Estado, por razones de utilidad pública o interés social, priva coactivamente de la titularidad de un determinado bien a un particular,

de acuerdo con un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización”².

Respecto de la definición de la Corte hay que aclarar que la expropiación procede tanto para los particulares como para cualquier entidad pública, ya que lo que se tiene en cuenta aquí es el principio de prevalencia del interés público o social sobre el interés particular, para que la entidad pueda desarrollar el proyecto, además, se trata de personas jurídicas diferentes.

4.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN

4.2.1 Expropiación judicial. El origen de este tipo de expropiación se encuentra en la Ley 9a de 1989, Artículo 20; en la Ley 388 de 1997, Artículos 58, 59, 60, 61 y 62.

Esta expropiación judicial consiste en el Instrumento que le permite al Estado adquirir para si o a favor de terceros, bienes inmuebles que **no han podido ser negociados mediante enajenación voluntaria.**

La utilizan la Nación, las Entidades Territoriales, las Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios, los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y las Sociedades de Economía Mixta.

Para ello el bien debe ser declarado de utilidad pública (artículo 58 Ley 388) de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala novena de revisión. Sentencia T-284/94 junio 16. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

4.2.2 Expropiación por vía administrativa. Esta expropiación por vía administrativa se encuentra consagrada en la Constitución Política, artículo 58, y en los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1997.

Le permite al Estado adquirir inmuebles, **cuando, a su juicio existan condiciones de urgencia o motivos de utilidad pública.**

Se aplica, también, en inmuebles adquiridos en subasta pública que hayan **incumplido su función social**, o que en segunda subasta **no presenten ofertas admisibles** o **cuando no se llega a un acuerdo para la enajenación voluntaria** (Art. 68 Ley 388 de 1997).

Igualmente, es utilizada por la Nación, las Entidades Territoriales, las Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios, los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Para hacer uso de ella se debe cumplir con las siguientes condiciones:

- Motivos de utilidad pública: Art. 58 Ley 388/97.
- Concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal, salvo en caso de emergencia imprevista. (Art. 64 Ley 388 de 1997).
- Condiciones de urgencia, que serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el Concejo Municipal o Distrital, o la Junta Metropolitana, mediante acuerdo.
- Incumplimiento de la función social en inmuebles adquiridos en pública subasta.

4.3 PARALELO ENTRE EXPROPIACIÓN JUDICIAL Y EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

EXPROPIACIÓN JUDICIAL	EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA
Sus fundamentos legales se basan en los Decretos 1400 y 2019 de 1970, los cuales incluyeron expresamente el procedimiento de expropiación, tratando de unificar a través de sus contenidos los distintos procedimientos civiles hasta entonces vigentes.	Tal como está concebida actualmente, tiene su fundamento legal en la Ley 388 de 1997, que prevé distintos mecanismos tendientes a limitar y/o poner fin a la propiedad privada en cabeza de particulares, sobre las bases de utilidad pública e interés social.
Da lugar a un procedimiento legal que culmina con la sentencia que ordena la adquisición forzosa del bien en beneficio de la entidad que decretó la expropiación.	Origina un procedimiento legal de carácter administrativo, determinándose tal condición desde el momento mismo en que se inicia el proceso.
A partir de la Constitución de 1991, la forma judicial de expropiación corresponde a la venta forzosa de un bien a favor del Estado, obtenida por sí o a través de sus agentes y mediante sentencia judicial.	La expropiación administrativa constituye una modalidad prevista en la Carta de 1991 y desarrollada específicamente a través de la Ley 388 de 1997.
Se aplica en casos específicos legalmente previstos, respecto de los cuales en la actualidad se tienen en cuenta las causales de utilidad pública e interés social previstas en la Ley 388 de 1997, artículo 58.	Además de las causales de utilidad pública e interés social previstas en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, este tipo de expropiación se aplica bajo especiales motivos de urgencia a juicio de la administración, siempre en consonancia con dichas causales.
Tiene validez tratándose de expropiaciones urbanas y rurales.	Sólo se aplica para expropiaciones urbanas.

4.4 LA EXPROPIACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL

Desde el punto de vista constitucional se puede afirmar que la expropiación en general se clasifica en cuatro grandes grupos:

4.4.1 Expropiación judicial con indemnización previa. Este tipo de expropiación supone el reconocimiento por parte del Estado de una indemnización previa, cuyo criterio determinante está dado por la necesidad de un proceso, en donde el monto de la indemnización se hará sobre el criterio de que se consultará el interés de la comunidad y del afectado.

La expropiación con indemnización contempla las siguientes modalidades:

4.4.1.1 Expropiación para atención de desastres regulada por el Decreto 919 de 1989.

4.4.1.2 Expropiación para planes de energía y acueducto regulada por la ley 56 de 1981, modificado por el Decreto 2024 de 1982.

4.4.1.3 Expropiación para planes de reforma urbana establecida en la Ley 90 de 1989, modificada por la Ley 30 de 1991 y la Ley 388 de 1997.

4.4.1.4 Expropiación para planes de reforma agraria consagrada en la Ley 135 de 1961 modificada por la ley 30 de 1988 y Ley 160 de 1994.

4.4.2 Expropiación sin indemnización. Este evento fue consagrado por la Constitución de 1991, pero fue eliminada por el Acto Legislativo 01 de 1999, como su nombre lo indica no había reconocimiento alguno de bonificación al titular del derecho real, y se hacía por motivos de equidad, requiriéndose en todo caso el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

4.4.3 Expropiación por vía administrativa. Cuyo elemento diferenciador está dado básicamente por el hecho que aquí no surte la etapa judicial, y además de los motivos de utilidad pública o interés social, deben darse verdaderos motivos de urgencia.

4.4.4 Expropiación por motivos de guerra. Evento en el cual se requiere como su nombre lo indica un conflicto bélico, siendo legitimado para su ejercicio solamente el Gobierno y durará mientras perdura el evento.

5. LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU PROCEDIMIENTO

Pese a que el constituyente del año 1991, erigió esta clase de expropiación, sustentada sobre supuesto de que con ella se obviaría el trámite procesal ante la Jurisdicción Ordinaria, dejando solamente abiertas las puertas para controvertir el acto administrativo que así la declara e inclusive la inconformidad por el precio, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por razones políticas y de conveniencia económica el legislador solamente hasta el año 1997, profirió la Ley 388 del 19 de julio.

La citada normatividad, modificó, además, la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y solo en el capítulo VIII, artículos 63 a 72, consagró la expropiación por vía administrativa y el procedimiento que ha de seguirse para ello.

5.1 REQUISITOS PARA QUE OPERE LA EXPROPIACIÓN POR LA VÍA ADMINISTRATIVA

La citada Ley prevé como requisito para que proceda la expropiación por vía administrativa sobre el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre inmuebles, que existan motivos de utilidad pública o de interés social.

Se consideran que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando conforme a las reglas señaladas por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad que pretende la expropiación corresponde a:

- La ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana.
- El desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989³, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.
- La ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.
- La ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.
- La ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transportes masivo.
- La preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico.
- La constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

³ Artículo 53. Para los efectos previstos en el último inciso del artículo 30 de la Constitución Política, declárase que existen motivos de equidad para decretar la expropiación sin indemnización cuando el propietario de un inmueble ubicado en sitio apto o no apto para urbanizar, en contravención a las normas sobre usos del suelo, o fuera de perímetro sanitario y urbano de un municipio, del Distrito Especial de Bogotá, de un área metropolitana, de la Intendencia de San Andrés y Providencia, o sin contar con los permisos y licencias requeridos por las leyes, y acuerdos, aprovechándose de la necesidad de vivienda de los ocupantes, venda, prometa en venta, promueva o tolere la ocupación de dicho inmueble para viviendas de interés social. En los eventos previstos en el inciso anterior, competará únicamente a las entidades territoriales enumeradas en el inciso anterior donde se encuentre el inmueble ordenar la expropiación correspondiente. Los ocupantes tendrán derecho a que dicha entidad les otorgue escritura de propiedad sobre los lotes así ocupados, sin que haya lugar a pagos adicionales, y podrán en todo caso exigir del vendedor la restitución de las sumas que hubieren pagado, junto con intereses moratorios. Competará a la entidad territorial adelantar las acciones necesarias a nombre de los ocupantes e invertir las sumas recuperadas en la provisión de obras y servicios en el inmueble expropiado.

La expropiación de que trata el presente artículo no se extenderá a las construcciones y mejoras de los ocupantes de viviendas de interés social.

- La ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 388.
- La ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en la Ley 388.
- El traslado de poblaciones por riesgos inminentes.

Igualmente se considera que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando se presente el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta, de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento para la enajenación forzosa previsto en el artículo 56 del capítulo VI de la Ley 388 de 1997.

5.1.1 Condiciones de urgencia. Al tenor del artículo 64 de la Ley 388 de 1997 las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa deben ser declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el Concejo Municipal o Distrital, o la Junta Metopolitana, según sea el caso, mediante acuerdo.

5.1.2 Criterios para la declaratoria de urgencia. Los criterios que ha de tener la entidad administrativa que pretenda la expropiación por esta vía, se encuentran relacionados por el artículo 65 de la Ley 388 de 1997 y ellos son:

- Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el gobierno nacional.
- El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio.

- Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra, y
- La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso.

5.1.3 Determinación del carácter administrativo. La determinación de la expropiación se hará por la vía administrativa y deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria (Art. 66 de la Ley 388 de 1997).

El carácter administrativo de la expropiación lo calificará la autoridad que legalmente deba adelantarla, a través del acto administrativo.

5.1.3.1 Indemnización y forma de pago. En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para el procedimiento de enajenación voluntaria del artículo 61 de la Ley 388 de 1997. También se indican las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, que podrá ser pago de contado, o un pago que se difiere de la siguiente forma: entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés

bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria (Art. 67 Ley 388 de 1997).

El pago del precio indemnizatorio se puede realizar en dinero efectivo o títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, de participación en el proyecto o permuta. El pago se hará siempre en su totalidad de contado cuando el valor de la indemnización sea inferior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales al momento de la expropiación.

5.1.3.2 Decisión de la expropiación. Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurren treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que determina el carácter administrativo de la expropiación (artículo 66 Ley 388 de 1997), sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente:

- La identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación.
- El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.
- La destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado.
- La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio y otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa).
- La orden de notificación a los titulares de derecho de dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, indicándole los recursos que proceden en vía gubernativa.

La notificación de este acto deberá efectuarse en la forma y términos previstos por los artículos 44 y 45 del CCA.

5.1.3.3 Recursos. Contra el acto administrativo que decide la expropiación por vía administrativa procede únicamente el recurso de reposición, el que deberá interponerse dentro de los cinco días siguientes a la notificación personal o a la desfijación del edicto (Art. 51 del CCA.), el cual deberá decidirse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su interposición, transcurrido el mismo si no se ha tomado decisión alguna se entenderá que ha sido decidido favorablemente.

5.1.3.4 Efectos de la decisión por vía administrativa. Ejecutoriado el acto administrativo que decide la expropiación, se producirán los siguientes efectos:

- El traslado de la propiedad u otros derechos reales a la entidad que dispuso la expropiación.
- Para lo anterior, será suficiente el registro de la decisión en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos acompañada de los documentos en donde se certifique que el pago se ha efectuado o se acompañen los documentos en donde se certifique el saldo de la deuda, para los eventos en que el pago se produzca en cuotas.
- Debe aclararse que la entidad que expropia está en la obligación de poner en forma inmediata a disposición del particular el valor del precio o el porcentaje que corresponda al pago por cuotas y los documentos en donde se garantice el pago del saldo. El particular por su parte deberá retirar tales documentos dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del acto, so pena, de que dichos dineros y documentos sean depositados en la entidad autorice para el efecto, a disposición del particular y la copia se entregue dentro de los diez (10) días siguientes, al Tribunal Administrativo en el área de jurisdicción se

encuentre ubicado el inmueble, considerándose que de esta manera ha quedado formalmente hecho el pago.

- Inscrito el registro de la decisión, la entidad pública podrá exigir la entrega material del inmueble expropiado, sin que sea necesario la intervención judicial, para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario.
- Si la entidad que expropia no pone a disposición del particular, en forma inmediata una vez ejecutoriado el acto que dispone la expropiación, el valor del precio o la garantía del pago del saldo, la expropiación por esta vía no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio.
- La Entidad que haya adquirido el bien en virtud de la expropiación, se encuentra en la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social invocados, en un término máximo de tres (3) años, que se contabilizan a partir de la inscripción del acto en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Si ello no fuere así, el particular que ostentaba la calidad de propietario podrá solicitar al Tribunal Administrativo, la verificación del cumplimiento de dicha obligación, mediante proceso abreviado que se limitará exclusivamente a la práctica de pruebas, en un lapso no superior a un mes, transcurrido el mismo se debe pronunciar sentencia que tiene el carácter de inapelable. Verificado el incumplimiento de la obligación por parte de la entidad, la sentencia así lo dirá y ordenará la inscripción de la providencia en la oficina de registro respectiva a fin de que el demandante recupere la titularidad del bien expropiado, para lo cual deberá acreditar, mediante certificación auténtica, que se ha efectuado el reintegro de los valores recibidos⁴.

5.1.3.5 Actuación ante lo contencioso administrativo. La decisión de expropiación por vía administrativa está provista de la acción especial contencioso administrativa que se instaura con uno de los siguientes fines:

⁴ Artículo 70, Ley 388 de 1997.

- Obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o
- Controvertir el precio indemnizatorio reconocido.

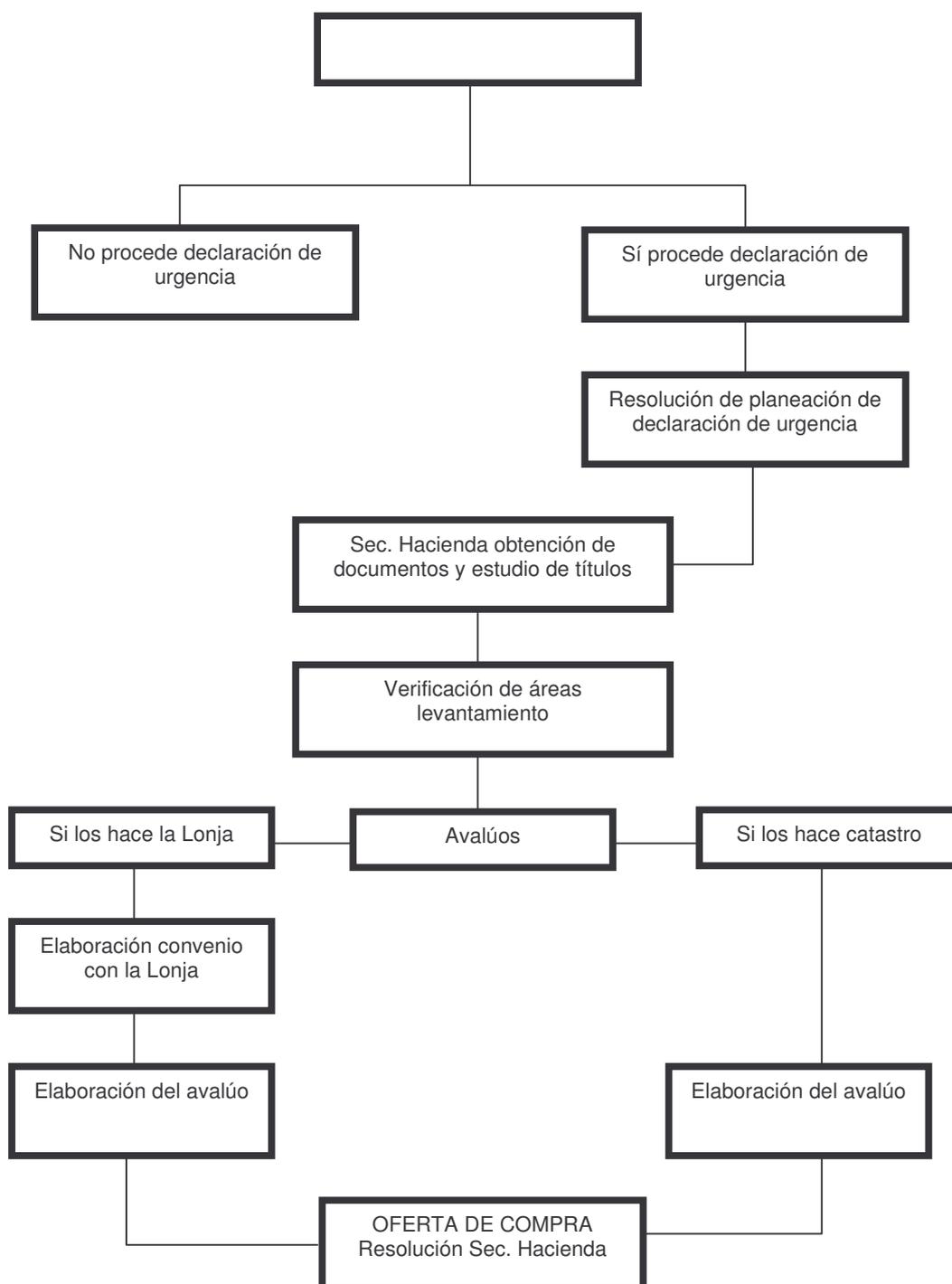
Esta acción deberá intentarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que decretó la expropiación.

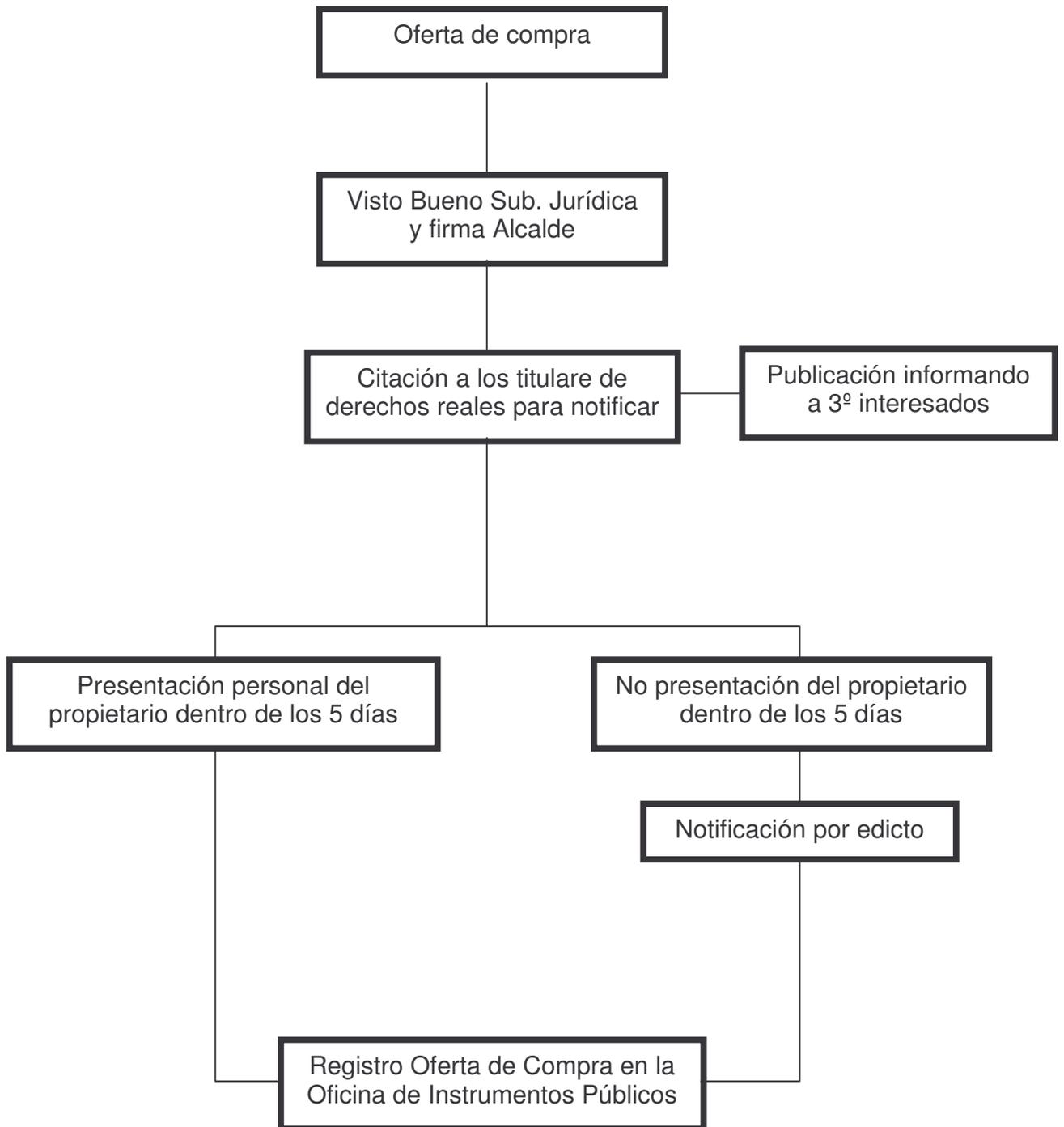
5.1.3.6 Características de este procedimiento.

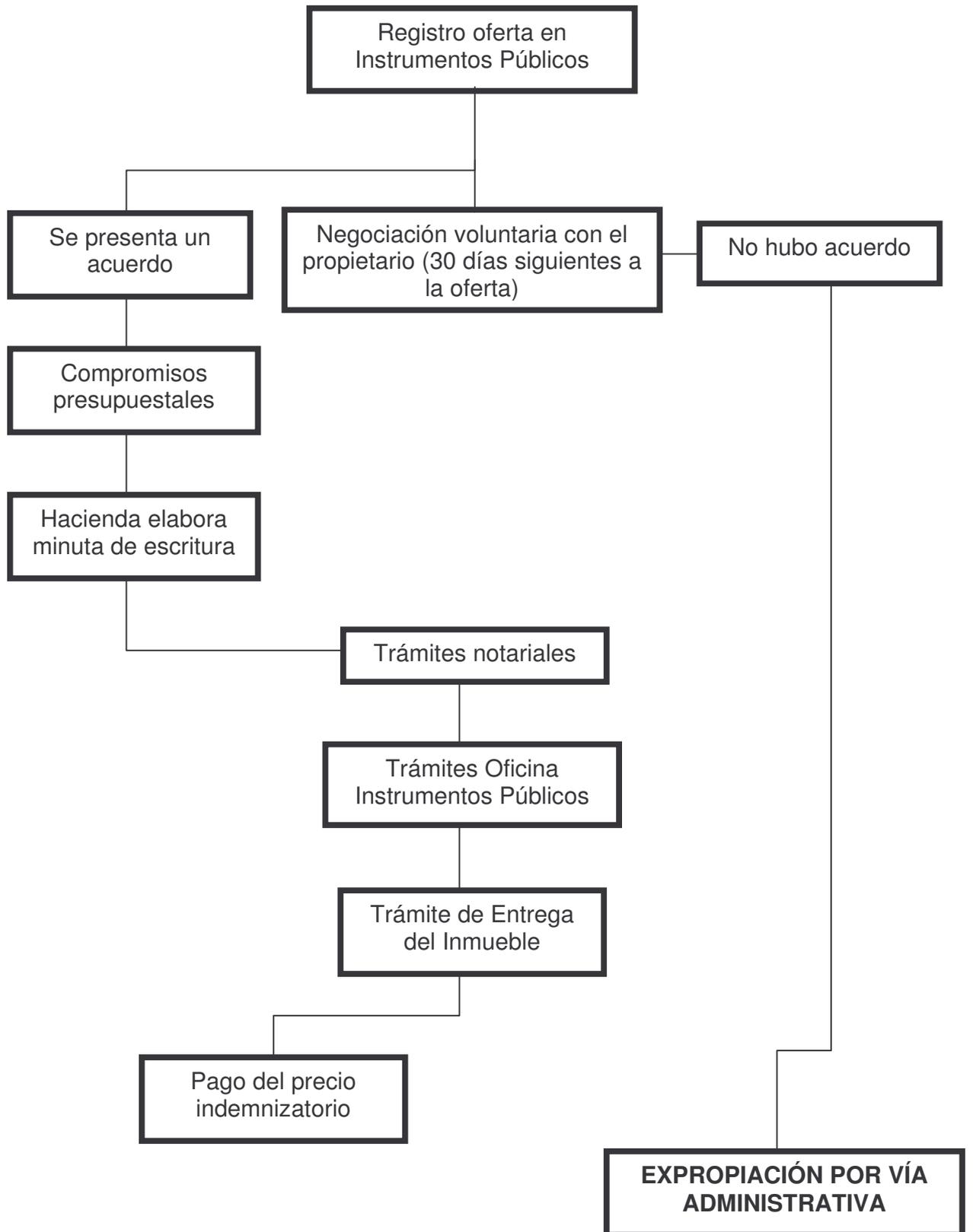
- La competencia está atribuida a los Tribunales Administrativos de la Jurisdicción en donde se encuentre ubicado el bien expropiado, sin importar su cuantía.
- Además de los requisitos ordinarios a la demanda deberá anexarse prueba de haber recibido los valores y documentos puestos a disposición por la Administración al particular, o consignados por la entidad en el mismo Tribunal Administrativo, también se solicitará las pruebas que se quiera hacer valer o las que se solicita practicar relacionados con el pago del precio.
- Según el artículo 71 numeral 3 de la Ley 388 de 1997 no procede la suspensión del acto que dispuso la expropiación por vía administrativa, pero este fue declarado inexecutable por sentencia C-127 de 1998 de la Corte Constitucional.
- Se debe notificar a la entidad demandada y conceder un término de traslado de cinco (5) días, durante el cual deberá contestar la demanda y pedir las correspondientes pruebas.
- El término probatorio no podrá ser superior a dos meses.
- Vencido el período probatorio se concede un traslado común a las partes por tres (3) días para que presenten sus alegatos.
- Vencido el término de las alegaciones, se pronunciará la correspondiente sentencia.

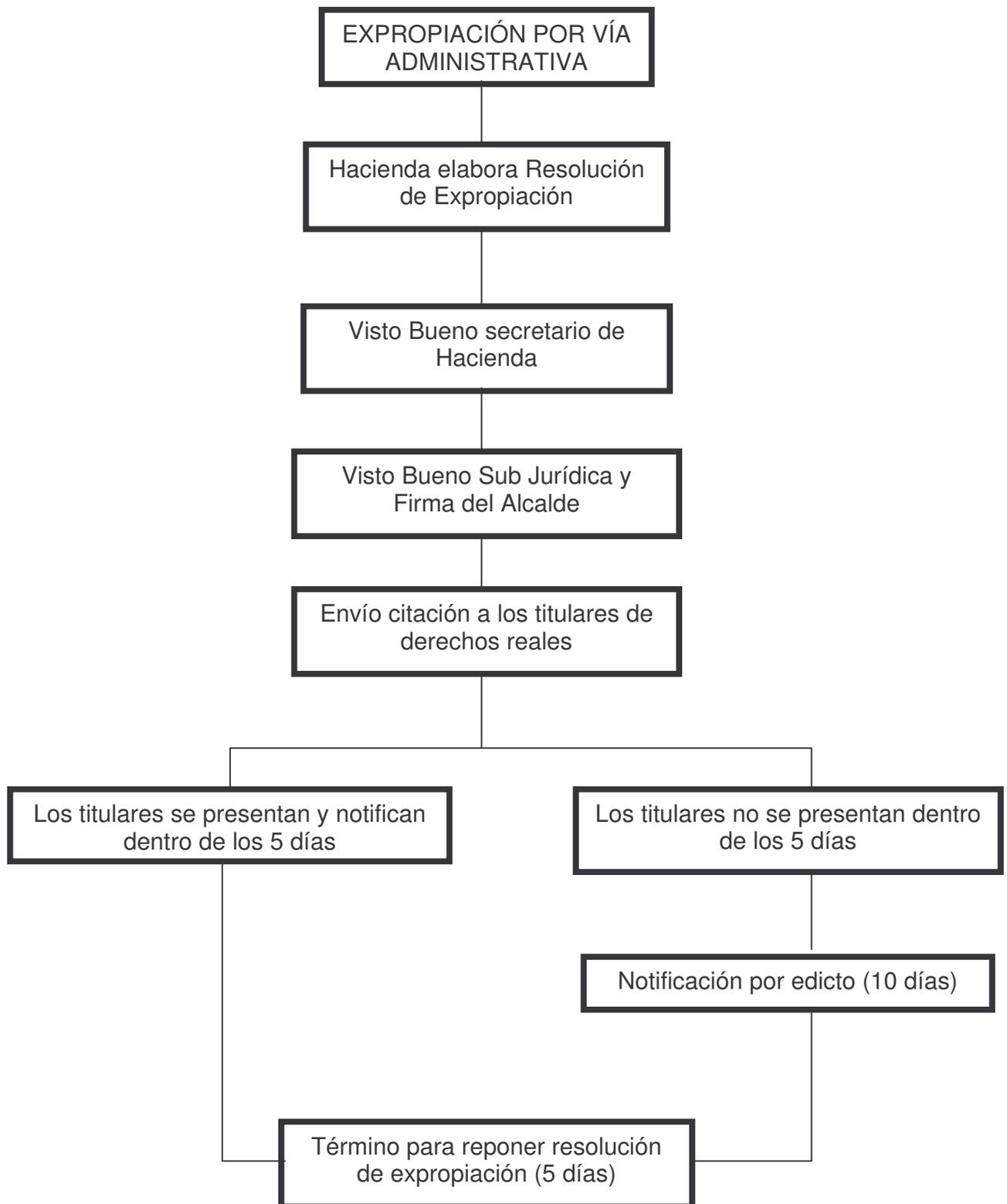
- Contra la sentencia del Tribunal Administrativo procede el recurso de apelación que se surte ante el Honorable Consejo de Estado, el cual decidirá de plano, salvo que discrecionalmente estime necesario practicar nuevas pruebas durante un lapso no superior a un mes. La parte que no haya apelado podrá presentar sus alegaciones, por una sola vez, en cualquier momento antes de que el proceso entre al despacho para pronunciar sentencia.
 - Hasta el acto legislativo 01 de 1999 en la apelación solo se podía controvertir el precio indemnizatorio, después de ese acto se puede, incluso debatir los motivos de utilidad pública o de interés social.
 - Si en la segunda instancia la decisión del Tribunal es revocada y como consecuencia se decreta la nulidad y el restablecimiento del derecho, se ordenará:
 - La suspensión inmediata de los actos que la entidad se encuentre realizando en el bien.
 - La práctica de una inspección judicial al inmueble con intervención de peritos, por parte del Tribunal Administrativo correspondiente, en el que se verificará como se encuentra el inmueble, si ha sido utilizado o no, el valor de la indemnización debida, si hay lugar a reintegro de valores o en su defecto se debe pagar una suma adicional para cubrir el valor de la indemnización.
 - La orden de inscribir la sentencia en la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para efectos que del particular recobre la titularidad de forma parcial o total sobre el bien expropiado. Cuando haya lugar al reintegro de valores o documentos de deber, para efectuar el registro se debe acreditar certificación auténtica que se efectuó el reintegro respectivo en los términos indicados en el auto de liquidación y ejecución de la sentencia.
 - Cuando la entidad haya utilizado completamente el bien, la sentencia deberá contener la orden del pago del valor que a título de restablecimiento del derecho lesionado debe pagar adicionalmente la administración.
- * Si la sentencia decide sobre el precio indemnizatorio reconocido por la administración, dispondrá si hay lugar a una elevación del valor

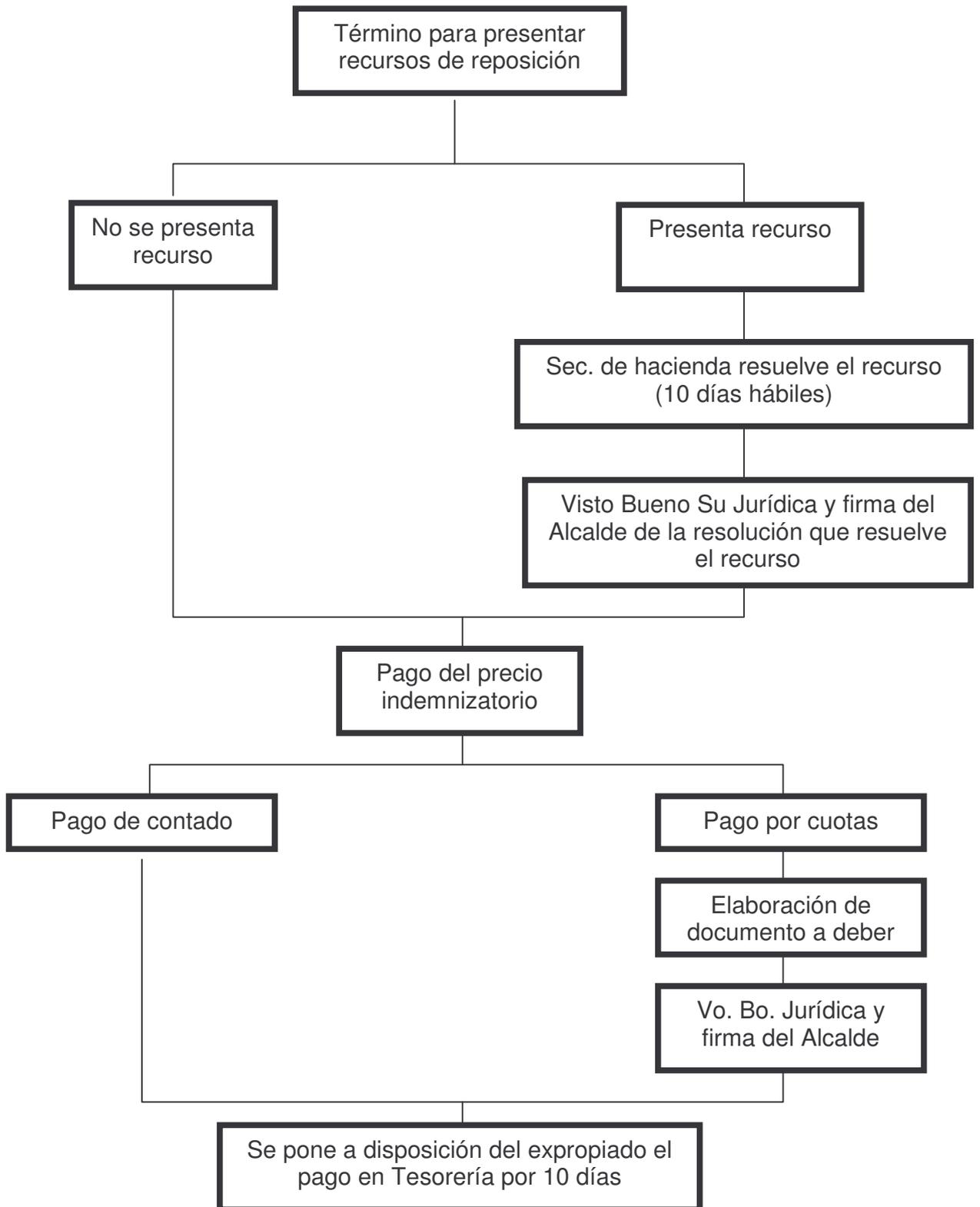
correspondiente o a una modificación de la forma de pago. En este caso, las determinaciones que se hagan en el auto de liquidación de la sentencia, tendrán en cuenta el nuevo precio indemnizatorio y la diferente modalidad de pago.

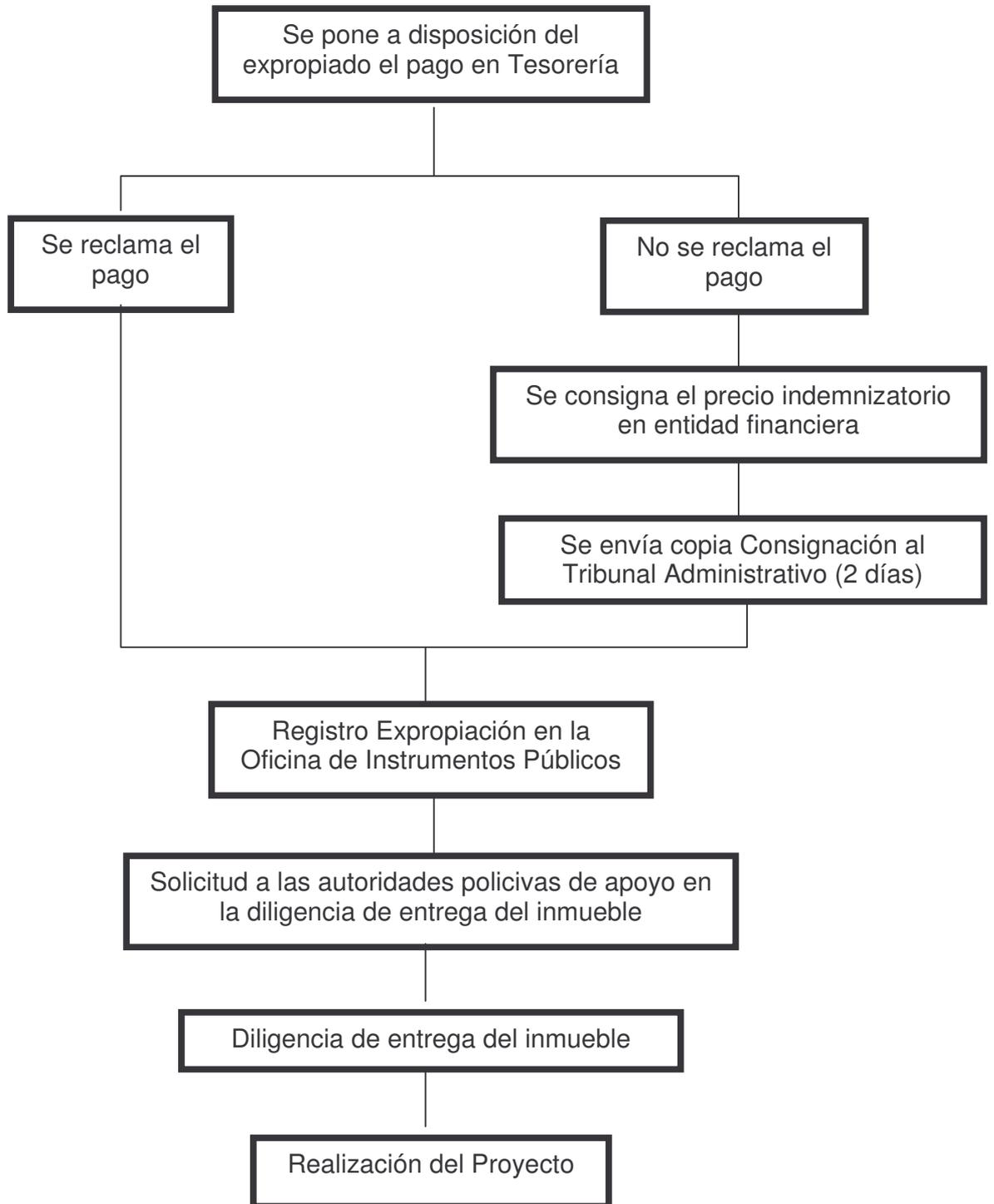












6. LOS AVALÚOS

6.1 LOS AVALÚOS EN GENERAL

6.1.1 Definición. Un avalúo es un proceso técnico, lógico y coherente que permite analizar, procesar e interpretar información inmobiliaria obtenida mediante investigaciones directas e indirectas que tienen como fin determinar el valor más cercano a la realidad de un inmueble, en términos monetarios.

6.1.2 Investigaciones directas. En estas los datos se originan en:

- Oferta de inmuebles.
- Demanda de inmuebles.
- Conocimiento de compraventas.
- Interpretación y apreciación directa.

6.1.3 Investigaciones indirectas. Son fuente inagotable de datos, se puede hacer una compilación de datos tomados de escritura pública, teniendo en cuenta la información de compraventa que reposa en los archivos de Registro y de la Notaria, siempre y cuando sean precios reales los de las escrituras, ya que el avalúo comercial se asemeja a una foto instantánea de la propiedad.

Si el movimiento de propiedad raíz es intenso, se pueden investigar hasta tres años atrás. Se puede acudir también, a las oficinas de Lonjas, de Inmobiliarias, de Catastro, y en general a todas aquellas entidades que pueden dar información sobre el mercado inmobiliario local.

6.1.4 Generalidades de los avalúos. El precio de un inmueble debe fijarse necesariamente entre un límite superior correspondiente al precio máximo que el eventual comprador estaría dispuesto a pagar para un uso determinado y un límite mínimo a que el propietario del predio o del inmueble acceder a venderlo. La transacción puede realizarse a partir del momento en que el predio sobrepasa el precio mínimo.

El valor comercial determinado en el proceso valuatorio es el valor justo en el mercado si el inmueble se ofreciera en venta, es importante destacar que el avalúo no mide el valor sentimental o afectivo del bien.

En un proceso voluntario se deben considerar aspectos físicos, jurídicos, económicos y normativos.

- **Aspectos físicos:** es la identificación de los linderos del inmueble sobre documentos gráficos como planos, fotografías aéreas, la descripción y clasificación del terreno, y las edificaciones.
- **Aspectos jurídicos:** permiten definir claramente la relación entre el sujeto activo del derecho (propietario poseedor) y el objeto (inmueble), por medio de la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, de la escritura y registro, o matrícula inmobiliaria y ficha catastral del predio respectivo.
- **Aspectos económicos:** consisten en la determinación del valor del inmueble diferenciando el valor de los terrenos y de la edificación.
- **Aspectos normativos:** observación de normas de planeación urbana, rural y medio ambiente.

6.1.5 Factores inciden en el avalúo de las edificaciones. Los materiales de construcción: se debe tener especial cuidado en la cimentación del inmueble, si pertenece a construcciones en serie o es una unidad habitacional construida individualmente; merecen calificación independiente la fachada, la cubierta, la cocina y el baño, y en general la calidad de los materiales empleados por ejemplo en pisos, puertas, ventanas.

- **Acabados:** toda construcción arquitectónica debe tener su propio sello obtenido mediante los acabados, elemento constitutivo esencial del precio final, se considerarán como sencillos, modernos y de lujo.
- **Vetustez:** define la edad de construcción del inmueble. Generalmente se considera como vida útil de un inmueble un lapso de tiempo comprendido entre 50 y 100 años, dependiendo de los materiales de construcción y la destinación del inmueble.
- **Estado de conservación:** hace referencia a las condiciones de habitabilidad, que no presente ninguna incomodidad o peligro como consecuencia del deterioro producido por el uso a través de los años.
- **Ubicación:** se refiere a la situación geográfica del inmueble dentro de un plano general de la localidad, determinada por la nomenclatura asignada a la propiedad, igualmente a la ubicación con respecto a la cuadra, a la esquina de mayor valor, a la manzana, factor que incide en la valoración final.
- **Factor de vecindad:** se plantea dependiendo de las principales vías del sector (avenidas, paralelas), de los centros de atracción económica, de las instituciones educativas, de atención hospitalaria, institucional, de policía y centros culturales, deportivos y recreacionales. Es necesario consultar el plan de desarrollo de cada ciudad para conocer los usos del suelo del sector donde se encuentra el inmueble.

- **Uso actual y posible:** se considera como el uso a la destinación asignada a un terreno, lote, local y/o edificación, en general, que conforman la estructura urbana y se clasifica de acuerdo con su actividad específica en vivienda, comercio, institucional y servicios, industriales y conservación ambiental.
- **Posibilidad de valorización:** es un elemento dado por el desarrollo del entorno a causa de la ejecución de una obra de interés público ejecutada por el municipio, el departamento o la nación.
- **Se debe consultar el Plan de Desarrollo Municipal** al cual pertenece el inmueble para determinar aquellas obras en proceso o proyectadas en forma inmediata, en corto tiempo y a largo tiempo.
- **Sistemas de transporte:** la existencia o no de sistemas de transporte masivo, o la posibilidad de acceder al predio con los sistemas tradicionales de transporte.

6.1.6 Factores que inciden en el avalúo de los lotes.

- **Ubicación:** situación geográfica dentro del plano municipal.
- **Vías de acceso:** hace relación a la posibilidad de acceder al lote desde cualquier punto de la ciudad. Si se llega por vía pavimentada, destapada o carretable, si permite el ingreso de vehículos.
- **Servicios públicos:** si existe disponibilidad y/o limitaciones para el desarrollo de las acometidas o la implementación de los servicios públicos es muy costosa (lotes rurales).
- **Relación frente-fondo:** el lote tipo es aquel que tiene como fondo, dos veces el frente. Esta relación define el futuro desarrollo del lote.

- **Potencial de desarrollo:** es la posibilidad presente o futura como lugar de construcción. Está definido por la ubicación y el uso del suelo.
- **Derecho de superficie:** podría definirse como el desarrollo arquitectónico en altura viable para realiza en el predio, es decir, el número de pisos que se puede construir, es factor determinante del valor, pues es evidente la escasez de tierra urbanizable existente en las ciudades.
- **Composición geológica:** permite determinar si el suelo esta formado o en proceso de formación. Un simple análisis visual permite determinar con muy buena aproximación el nivel freático y la capacidad portante, lo mismo si el terreno presenta o no trazas de erosión.

Si el lote es rural, se deben analizar además los siguientes factores:

- **Existencia de cultivos permanentes:** cultivo que exija un período superior a tres años entre su siembra y su cosecha, o cuyo periodo de producción se prolongue por más de cinco años.
- **Cultivos semipermanentes:** cultivo que exija un período mayor a un año e inferior a tres, entre su siembra y su primera cosecha, o cuyo periodo de producción se prolongue entre uno y cinco años.
- **Tierra de labor irrigada:** aquella tierra que para su producción cuenta con sistemas de riego para el desarrollo del cultivo.
- **Tierra de labor no irrigada:** aquella tierra que carece de un sistema de irrigación y que para su producción depende exclusivamente del agua lluvia caída sobre ellas.

- **Tierra de maleza:** aquella en donde predominan las plantaciones espontáneas de arbustos que obstaculizan la utilización económica del suelo.
- **Tierras improductivas:** aquellas tierras que por sus condiciones topográficas, climáticas o en general por las características físicas o químicas de sus suelos no pueden ser explotadas. Generalmente se conocen como tierras escarpadas.
- **Pastos naturales:** conjunto de herbáceos forrajeros producidos espontáneamente por el suelo.
- **Pastos artificiales:** conjunto de herbáceos forrajeros no producidos espontáneamente.
- **Bosques:** cultivos de árboles de igual o distinta naturaleza que están explotados o pueden serlo. Las regiones se caracterizan por tener vegetaciones especiales.

Forestación y reforestación (bosques artificiales).

Explotación a escala económica, para usos en la construcción o industria de muebles y transformación en papel.

- **Aguas:** superficies territoriales ocupadas por ríos, lagos, quebradas, nacimientos.

Tanto para los lotes urbanos como rurales se debe analizar las vías de acceso al predio, los sistemas de transporte y el potencial de desarrollo.

Los avalúos pueden realizarse en forma individual o masiva. En los avalúos individuales el valor de la propiedad se estima primordialmente por tres métodos:

- **Método comparativo:** como su nombre lo indica, se trata de comparar el inmueble que se está evaluando con otro de condiciones similares ubicado en el sector y cuyo valor comercial se conozca. La similitud debe ser tanto en terreno como en construcción, se da por comparación directa del mercado.
- **Método de reposición:** se busca dar una aproximación al costo de reemplazar o construir una propiedad de características iguales a la que se está evaluando, para este método son una gran herramienta de trabajo, los boletines informativos de la Cámara Colombiana de la Construcción y de otras entidades relacionadas con el sector de la construcción.
- **Método de los ingresos o de renta:** permite asimilar los ingresos futuros, en una estimación actual del valor del inmueble. El método de renta mide, en términos de valor de mercado, todos los beneficios netos que se espera en el futuro produzca la propiedad evaluada.

Los tres métodos de aproximación para evaluar hacen uso de conceptos básicos de propiedad raíz y toman en consideración ciertos principios económicos que influyen en el valor de la propiedad.

Principios básicos que determinan el valor de los bienes inmuebles

- **Principio de la oferta y la demanda:** es afectado por el crecimiento de la población, si hay poder de compra y a su vez demanda o escasez de terrenos.
- **Demanda:** socialmente siempre la habrá, desde la más pequeña hasta la más grande, económicamente hablando, y depende de los recursos disponibles para adquirir tal o cual objeto.

- **Principio de cambio:** siempre deberá preverse lo que fue ayer, lo que es hoy y lo que será mañana, basados en el principio de causa y efecto. En las construcciones deben considerarse las cifras existentes:
- **Desarrollo:** nuevos asentamientos:
- **Equilibrio:** barrios establecidos.
- **Transformaciones:** por cambio de uso del suelo.
- **Principio de regresión:** inmuebles colindantes con zonas residenciales tienden a valer más por su ubicación.
- **Principio de sustitución:** consiste en reemplazar con otra propiedad un inmueble igualmente deseable de mayor o menor valor, pudiendo referirse a la propiedad física, a su uso o ingresos, analizando los pro y los contra de una y otra, para elegir lo más conveniente.
- **Principio de consistencia:** una propiedad en transición de un uso a otro no puede valuarse con unas bases de uso para el terreno y otra para las construcciones; el valor de éstas en esas condiciones, sufre depreciación que se considera es el valor de la garantía.
- **Principio de equilibrio:** ley natural gobernada por el equilibrio de los cuatro agentes de productividad: mano de obra y materiales de construcción, administración, capital y terreno. Con estos factores en equilibrio se obtiene el valor máximo.
- **Principio de ingresos óptimos:** ligado íntimamente al óptimo uso; los agentes de productividad presentarán un ingreso neto máximo hasta cierto límite, para bajar luego la productividad.

- **Principio de productividad excelente:** luego de cancelar los rubros de mano de obra, administración y capital, el ingreso neto tiende a determinar el valor del terreno; si es mayor de lo que debe permitir el terreno, el excedente se considerará parte del negocio.
- **Principio de competencia:** un exceso de utilidades atrae competencia y, ésta a su vez, acabará con las ganancias exageradas.
- **Principio de homogeneidad:** para que las propiedades alcancen su óptimo valor es provechoso que una zona dada tenga un grado razonable de homogeneidad.
- **Principio de anticipación:** sin dejar de tener en cuenta las condiciones de cada lugar, las experiencias de uno deben aprovecharse en otro.

6.1.7 Informe del avalúo: debe ser suficientemente claro para que cualquier persona lo lea y lo entienda y deberá contener por lo menos la siguiente información:

CONSIDERACIONES GENERALES: se relaciona el método empleado, las fuentes consultadas y describe brevemente la forma como se determinó el valor de la propiedad.

1. MEMORIA DESCRIPTIVA.

1.1 Propietario.

1.2 Ubicación geográfica del municipio.

1.3 Ubicación del predio dentro del municipio.

1.4 Ubicación del predio según comuna.

1.5 Descripción del sector en el cual se ubica la propiedad.

1.6 Servicios públicos del sector y del predio.

- 1.7 Nivel social y económico del sector.
- 1.8 Vías de acceso al sector y al predio.
- 1.9 Zonificación del sector según El Plan de Desarrollo de la Localidad.
- 1.10 Espacio público circundante al predio.
- 1.11 Sistema de transporte que va al sector.
- 1.12 Usos del suelo según el Código de Construcciones y Urbanismo Vigente en cada municipio.

2. ASPECTOS JURÍDICOS.

- 2.1 Titulación.
- 2.2 Matrícula inmobiliaria.
- 2.3 Ficha catastral – servidumbres – gravámenes.

3. LINDEROS Y ÁREAS

- 3.1 Linderos según escritura pública.
- 3.2 Linderos según carta catastral.
- 3.3 Linderos según visita.
- 3.4 Área lote según escritura pública.
- 3.5 Área lote según levantamiento topográfico.
- 3.6 Área construida.

4. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PREDIO: se detalla el tipo de construcción, cimientos, materiales empleados en la construcción, tipo de fachada y cubierta, mobiliario de baños y cocina, forma del lote, topografía, distribución (primera planta, segunda planta) clase y uso del predio (industrial, comercial, etc.).

- 4.1 Calidad de los acabados.
- 4.2 Estado de conservación.
- 4.3 Vetustez.
- 4.4 Lote, características físicas.

5. SUSTENTACIÓN DEL AVALÚO.

5.1 Expectativas de valorización.

5.2 Indicadores económicos de la fecha.

6. CUADRO DE VALORES, ANÁLISIS COMERCIAL.

7. FOTOGRAFÍA Y PLANOS.

8. BIBLIOGRAFÍA

6.2 LOS AVALÚOS EN LA EXPROPIACIÓN

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1420 de 1998 que reglamenta la Ley 388 de 1997, señalando los procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos, por los cuales se determina el valor comercial de los inmuebles para la adquisición por enajenación forzosa, voluntaria o por expropiación judicial o administrativa; además el IGCA expidió la resolución 762 de 1998 que estableció la metodología para la realización de los avalúos ordenados por la misma Ley.

6.2.1 Valor comercial. Según el artículo 2º del Decreto 1420 de 1998 se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más probable por el cual dicho bien se transaría en un mercado, donde vendedor y comprador actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.

6.2.2 Entidades que determinan el valor comercial. La determinación del valor comercial lo hacen a través de un avalúo:

- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

- La entidad que haga sus veces, que en la actualidad corresponde a las Oficinas de Catastro de Bogotá, D.C., Medellín, Cali y Barranquilla.
- Las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las Lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración⁵,

Se entiende por Lonja de Propiedad Raíz las asociaciones o colegios que agrupan a profesionales en finca raíz, peritazgo o avalúo de inmuebles⁶. Las lonjas de propiedad raíz interesadas en que los evaluadores que tiene afiliados realicen los avalúos deberán elaborar un sistema de registro y de acreditación de los evaluadores.

El registro que llevará cada lonja de sus evaluadores deberá tener un reglamento que incluirá, entre otros, los mecanismos de admisión de los evaluadores, los derechos y deberes de éstos, el sistema de reparto de las solicitudes de avalúo, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y prohibiciones de los evaluadores, las instancias de control y el régimen sancionatorio⁷.

6.2.3 Entidad que solicita el avalúo comercial. La valoración comercial de los inmuebles puede ser solicitada por la Nación, las Entidades Territoriales, las Áreas Metropolitanas, las Asociaciones de Municipios, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta para la adquisición de inmuebles por enajenación forzosa, voluntaria, o por expropiación por vía judicial o administrativa.

6.2.4 Responsabilidad de la entidad que solicita el avalúo, de la entidad privada y la persona que lo adelanta. Serán solidariamente responsables por el

⁵ Artículo 3 ibídem.

⁶ Artículo 9 ibídem.

⁷ Artículo 10 idídem.

avalúo realizado de conformidad con la Ley. Sin embargo, las entidades encargadas de adelantar los avalúos no serán responsables de la veracidad de la información recibida del solicitante, con excepción de la concordancia de la reglamentación urbanística que afecte o haya afectado el inmueble objeto del predio en el momento de la realización del avalúo. El evaluador deberá dejar constancia de las inconsistencias que observe; o cuando las inconsistencias impidan la correcta realización del avalúo, deberá informar por escrito de tal situación a la entidad solicitante dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al conocimiento de las mismas⁸.

6.2.5 Procedimiento para realizar el avalúo. La entidad o persona interesada deberá realizar una solicitud a cualesquiera de las entidades o personas autorizadas por la Ley para hacer dichos avalúos⁹; dentro del término de vigencia del avalúo -un año-, no se podrá solicitar otro avalúo a otra entidad salvo cuando haya vencido el término de ocho días que es el término para elaborar el avalúo contratado.

6.2.6 Requisitos de la solicitud. La solicitud de realización de los avalúos deberá presentarse por la entidad interesada en forma escrita, firmada por el representante legal o su delegado legalmente autorizado, señalando el motivo del avalúo y entregado a la entidad encargada los siguientes documentos:

- Identificación del inmueble o inmuebles, por su dirección y descripción de linderos.
- Copia de la cédula catastral, siempre que exista.

⁸ Artículo 14 Decreto 1420 de 1998

⁹ Artículo 3, 9 y 10 del Decreto 1420 de 1998.

- Copia del certificado de libertad y tradición del inmueble objeto del avalúo, cuya fecha de expedición no sea anterior en más de tres (3) meses a la fecha de la solicitud.
- Copia del plano del predio o predios, con indicación de las áreas del terreno, de las construcciones o mejoras del inmueble motivo de avalúo, según el caso.
- Copia de la escritura del régimen de propiedad horizontal, condominio o parcelación cuando fuere del caso.
- Copia de la reglamentación urbanística vigente en el municipio o distrito, en la parte que haga relación con el inmueble objeto del avalúo. Se entiende por reglamentación urbanística vigente aquella expedida por autoridad competente y debidamente publicada en la gaceta que para el efecto tenga la administración municipal o distrital.
- Para el caso del avalúo previsto en el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989¹⁰, deberá informarse el lapso de tiempo durante el cual se imposibilite la utilización total o parcial del inmueble como consecuencia de la afectación.

¹⁰ Artículo 37 “Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta un máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el término de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente ley.

Para los efectos de la presente ley, entiéndase por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental”.

Cuando se trate del avalúo de una parte de un inmueble, además de los requisitos anteriores, se debe adjuntar el plano de la parte objeto del avalúo, con indicación de sus linderos, rumbos y distancias.

El plazo para la realización de los avalúos objeto del presente decreto es máximo de treinta (30) días hábiles, salvo las excepciones legales, los cuales se contarán a partir del día siguiente al recibo de la solicitud con toda la información y documentos establecidos en el presente artículo.

6.2.7 Recursos. La entidad solicitante podrá pedir la revisión y la impugnación al avalúo dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que la entidad que realizó el avalúo se lo ponga en conocimiento.

la impugnación puede proponerse directamente o en subsidio de la revisión¹¹ y se propone ante la entidad que realizó el avalúo.

6.2.7.1 Revisión. Es el trámite por el cual la entidad solicitante, fundada en consideraciones técnicas, requiere a quien practicó el avalúo para que reconsidere la valoración presentada, a fin de corregirla, reformarla o confirmarla.

6.2.7.2 La impugnación. Es el trámite que se adelanta por la entidad solicitante del avalúo ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para que este examine el avalúo a fin de corregirlo, reformarlo o confirmarlo.

6.2.7.3 Término para resolver los recursos. Corresponde a la entidad y al perito que realizaron el avalúo pronunciarse sobre la revisión planteada dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación.

¹¹ Artículo 15 Decreto 1420 de 1988.

Una vez decidida revisión y si hay lugar a tramitar la impugnación la entidad que decidió la revisión deberá enviar el expediente al IGAC dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de expedición del acto por el cual se decidió la revisión, el IGAC cuenta con un término de 15 días para resolver dicha impugnación contados a partir del día siguiente de la fecha de recibo del expediente.

6.2.8 Vigencia del avalúo. Los avalúos tienen una vigencia de un año, contado desde la fecha de su expedición o desde aquella en que se decidió la impugnación o revisión.

6.2.9 Criterios para la elaboración de los avalúos. Las normas metodológicas para la realización de los avalúos las definió el Instituto Agustín Codazzi mediante la resolución 762 de 1998 y 149 de 2000.

6.2.10 Contenido del informe de la entidad evaluadora. Los informes del avalúo deberá especificar:

- El método utilizado.
- El valor comercial definido independizando el valor del suelo, el de las edificaciones y las mejoras si fuere el caso.
- Las consideraciones que llevaron a tal estimación.

6.2.10.1 Métodos valuatorios.

6.2.10.1.1 Método de comparación o de mercadeo. Es un método que consiste en deducir el precio por comparación de transacciones, oferta, demanda y avalúos

de inmuebles similares o equiparables, previo ajustes de tiempo, conformación y localización entre otros¹².

Es importante anotar que cada inmueble es único y presenta condiciones muy particulares, por lo tanto, este método solo da una idea o estimado del valor por el cual la propiedad en cuestión se venda.

6.2.10.1.2 Método de capitalización de rentas o de ingresos. Este método ayuda a determinar el posible valor de un bien, de acuerdo a su capacidad de generar ingresos teniendo en cuenta el probable valor del canon mensual que estarían dispuestos a pagar los arrendatarios en el mercado de arrendamientos¹³.

6.2.10.1.3 Método de costo de reposición. Se aplica únicamente a las edificaciones y se basa en la determinación del costo de la construcción actualizado menos la depreciación por antigüedad y estado de conservación, para ello se utiliza la tabla Fitto y Corvina, que indica de acuerdo a la edad del inmueble y a su estado de conservación el factor de depreciación que se debe aplicar al valor nuevo de la construcción.

El deterioro físico de una edificación, es usualmente la forma más obvia de depreciación; si una edificación presenta falta de pintura, deterioro en revoque, humedades, acabados, fisuras, son efectos comunes al uso y a la edad de la misma, factores que se tienen en cuenta al determinar en la tabla Fitto y Corvina el estado de la construcción.

Valor comercial = {(costo total **menos** depreciación) **más** utilidad del constructor} **más** valor del terreno¹⁴.

¹² Artículo 1 de la Resolución 762 de 1998.

¹³ Artículo 2 de la Resolución 762 de 1998.

¹⁴ Artículo 3 ibídem.

6.2.10.1.4 Método residual. Consiste en simular el desarrollo de un proyecto de vivienda del tipo multifamiliar, presupuestando sus ventas y costos probables y obteniendo el valor asignable al terreno por diferencia de residuo entre ingresos y egresos, y trabajando sobre la base de índices y normas de la oficina de Planeación Metropolitana¹⁵.

6.2.10.2 Parámetros y características del valor comercial. Para la determinación del valor comercial se deben tener en cuenta los siguientes parámetros:

- La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo.
- La destinación económica del inmueble.
- Para los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, el avalúo se realizará sobre las áreas privadas, teniendo en cuenta los derechos provenientes de los coeficientes de copropiedad.
- Para los inmuebles que presenten diferentes características de terreno o diversidad de construcciones, en el avalúo se deberán consignar los valores unitarios para cada uno de ellos.
- Dentro de los procesos de enajenación y expropiación, que afecten parcialmente el inmueble objeto del avalúo y que requieran de la ejecución de obra de adecuación para la utilización de las áreas construidas remanentes, el costo de dichas obras se determinará en forma independiente y se adicionará al valor estimado de la parte afectada del inmueble para establecer su valor comercial.
- Para los efectos del avalúo de que trata el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, los inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la

¹⁵ Artículo 4 ibídem.

generación de ingresos provenientes del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejarán de percibir hasta por un período máximo de seis (6) meses.

- Cuando el objeto del avalúo sea un inmueble declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, por no existir bienes comparables en términos de mercado, el método utilizable será el de reposición como nuevo, pero no se descontará la depreciación acumulada, también deberá afectarse el valor por el estado de conservación física del bien. Igualmente, se aceptará como valor comercial de dicho inmueble el valor de reproducción, entendiendo por tal el producir el mismo bien, utilizando los materiales y tecnología con los cuales se construyó, pero debe tenerse en cuenta las adecuaciones que se le han introducido.
- La estratificación socioeconómica del bien¹⁶.

Igualmente, para la determinación del valor comercial de los inmuebles se deberán tener en cuenta por lo menos las siguientes características:

- Para el terreno:
 - Aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma.
 - Clases de suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección.
 - Las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio.
 - Tipo de construcciones en la zona.
 - La dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así como la infraestructura vial y servicio de transporte.
 - En zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas.

¹⁶ Artículo 21 Decreto 1420 de 1998.

- La estratificación socioeconómica del inmueble.
- Para las construcciones:
 - El área de construcciones existentes autorizadas legalmente.
 - Los elementos constructivos empleados en su estructura y acabados.
 - Las obras adicionales o complementarias existentes.
 - La edad de los materiales.
 - El estado de conservación física.
 - La vida útil económica y técnica remanente.
 - La funcionalidad del inmueble para lo cual fue construido.
 - Para bienes sujetos a propiedad horizontal, las características de las áreas comunes.
- Para los cultivos:
 - La variedad.
 - La densidad del cultivo.
 - La vida remanente en concordancia con el ciclo vegetativo del mismo.
 - El estado fitosanitario.
 - La productividad del cultivo, asociada a las condiciones climáticas donde se encuentre localizado¹⁷.

6.2.10.2.1 Clasificación del suelo. Los artículos 31, 32, 33, 34 y 35 de la Ley 388 de 1997 define y clasifica el suelo en:

- Urbano.
- De expansión urbana.

¹⁷ Artículo 22 del Decreto 1240 de 1998.

- Rural.
- Suburbano.
- De protección.

6.2.10.2.1.1 Suelo urbano. “Lo constituyen, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial.

Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios”. (Art. 31 Ley 388 de 1997).

6.2.10.2.1.2 Suelo de expansión urbana. “Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución.

La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de

sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas”. (Art. 32 Ley 388 de 1997).

6.2.10.2.1.3 Suelo rural. “Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”. (Art. 33 Ley 388 de 1997).

6.2.10.2.1.4 Suelo suburbano. “Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.

Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo”. (Art. 34 Ley 388 de 1997).

6.2.10.2.1.5 Suelo de protección. “Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable

para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”. (Art. 35 Ley 388 de 1997).

6.2.11 Etapas para la elaboración de los avalúos. Para la elaboración de los avalúos utilizando cualquiera de los métodos o técnicas valuatorias se deben seguir las siguientes etapas:

- Revisión de la documentación suministrada por la entidad peticionaria, y si hace falta algo de lo previsto en el artículo 13 del Decreto 1420 de 1998 se procede a solicitarlo por escrito.
- Definir y obtener la información que adicionalmente se requiere para la correcta identificación del bien. Se recomienda especialmente cartografía de la zona o fotografía aérea, para la mejor localización del bien.
- Verificar la reglamentación urbanística vigente, haciendo especial énfasis en que ésta se encuentre debidamente publicada.
- Reconocimiento en el terreno del bien objeto de avalúo. En los casos en que el avalúo se haya asignado a una persona jurídica, este proceso deberá ser realizado por una persona con las mismas características técnicas y profesionales de la persona que ha de liquidar y firmar el avalúo.
- Siempre que sea necesario se verificarán las mediciones y el inventario de los bienes objeto de la valoración. En caso de edificaciones deberán constatarse en los planos las medidas y escalas en que se presente la información.
- En la visita de reconocimiento deberán tomarse fotos que permitan identificar las características más importantes del bien, las cuales posteriormente permitirán sustentar el avalúo.

- Cuando se realicen las encuestas, deberán presentarse las fotos a los encuestados para una mayor claridad del bien que se investiga.
- Aun cuando el estudio de los títulos es responsabilidad de la entidad interesada en la adquisición del bien, una correcta identificación requiere que el perito realice una revisión del folio de matrícula inmobiliaria para constatar la existencia de afectaciones, servidumbres y otras limitaciones que puedan existir sobre el bien¹⁸.

6.3 IDENTIFICACIÓN DEL BIEN OBJETO DE EXPROPIACIÓN

Para la expropiación se manejan dos formas de identificación del bien:

- Identificación física.
- Identificación legal.

6.3.1 Identificación física. Para esta identificación se tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Localización: dirección clara y suficiente del bien.
- Los linderos y colindancias del predio.
- Topografía: caracterización y descripción de las condiciones fisiográficas del bien.
- Servicios públicos: investigación de la existencia de redes primarias, secundarias y acometidas a los servicios públicos. Adicionalmente, la calidad de la prestación de los servicios, referidos a factores tales como volumen y temporalidad de la prestación del servicio.

¹⁸ Artículo 6 Resolución 762 de 1998.

- Las vías públicas: además de establecer la existencia y sus características, es necesario tener en cuenta el estado de las mismas. Como elemento complementario es importante analizar la prestación del servicio de transporte. En el análisis de las vías inmediatas y adyacentes, debe tenerse en cuenta: Tipo de vía, características y el estado en que se encuentran.
- El tamaño y la forma del predio: cuando la norma de uso defina tamaño mínimo para adelantar construcciones es indispensable comparar dichos parámetros legales con el del predio para determinar el precio.
Es necesario tener en cuenta que no siempre a mayor tamaño el precio unitario es menor, si no que está relacionado con el uso de la zona.
En cuanto a la forma, sin pretender que exista una forma óptima, la que tenga el predio puede influir en la determinación del precio unitario, pues predios con frentes muy estrechos sobre la vía tienen un impacto negativo sobre el precio unitario.
- Uso. Es indispensable tener en cuenta el uso que se le esté dando al bien para compararlo con el legalmente permitido, pues cuando el uso no corresponda al permitido, se manifestará esta situación en un menor valor del bien.

Para una mejor identificación física de los predios, se recomienda la consulta de las Zonas Homogéneas Físicas las cuales suministran en forma integrada información del valor potencial, la pendiente, el clima, las vías, disponibilidad de aguas superficiales, uso del suelo, en la zona rural. La pendiente, uso del suelo y de las construcciones, servicios públicos domiciliarios, vías y tipología de las construcciones dedicadas a la vivienda en las zonas urbanas¹⁹.

6.3.2 Identificación legal. Se debe prestar especial atención a las afectaciones de uso que pesen sobre los inmuebles y para lo cual es necesario verificar que en el folio de matrícula inmobiliaria se encuentre inscrita tal afectación, teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, así como a los plazos de

¹⁹ Artículo 7 Resolución 762 de 1998.

validez de la afectación. En caso de no estar inscrita la afectación, se considera inexistente para efectos del avalúo.

Cuando el bien objeto de avalúo haga referencia a construcciones, instalaciones y anexos, es necesario tener en cuenta los materiales que la conforman y el estado de conservación en que se encuentran, además de su edad.

Cuando existan servidumbres sobre el bien deberán tenerse en cuenta en el avalúo y dejar constancia de esta situación²⁰.

6.4 APLICACIÓN DE LOS MÉTODOS VALUATORIOS

6.4.1 Método de mercado e información de ofertas. Cuando para la realización del avalúo se acuda a información de ofertas es necesario que en la presentación del avalúo se haga mención explícita del medio del cual se extrajo y la fecha de publicación, además de otros factores que permitan su identificación posterior.

6.4.2 Cálculos matemáticos estadístico. Cuando para el avalúo se hayan utilizado encuestas o la información de mercados obtenido en documentos escritos estos deben ser verificados, confrontados y ajustados antes de ser utilizados en los cálculos estadísticos. Para este cálculo se utiliza la media aritmética teniendo en cuenta los indicadores de dispersión como la varianza y el coeficiente de variación.

Cuando el coeficiente de variación sea inferior al 15%, la media obtenida se podrá tomar como el precio más probable del bien, y cuando sea superior al 15% se acude a reforzar el número de encuestas para aumentar la representatividad del valor medio hallado.

²⁰ Artículo 8 ibídem.

6.4.3 Método de reposición como nuevo. Para la aplicación de este método se necesita tener en cuenta los Capítulos de la Construcción: Preliminares, Cimientos, Desagües e instalaciones subterráneas. Mampostería, Estructura en concreto, Cubierta, Pisos, Enchapes de pisos o muros, Instalaciones hidráulicas, Instalaciones eléctricas, Carpintería en madera o metálica, Aparatos sanitarios, Cerrajería, Vidrios, Equipos especiales.

Después de calculados los volúmenes y unidades requeridas para la construcción, se deben investigar los respectivos precios en el municipio en donde se encuentra ubicado el inmueble. El valor total se debe afectar por el factor (A. I. U.), en donde: A = Administración, I = Imprevistos, U = Utilidades.

6.4.4 Método residual. Cuando para la estimación del avalúo se acuda a este método, el costo de construcción que se debe restar al total de ventas del proyecto debe hacerse con sujeción a lo establecido en el artículo 12 de la Resolución 762 de 1998 (numeral 7.4.3.).

6.4.5 Método de capitalización de rentas o ingresos. Es necesario realizar la investigación de los contratos que regulen la posibilidad de generar rentas o ingresos, tales como los de arrendamiento, para bienes comparables y deben tenerse en cuenta aspectos tales como:

- Que dichos contratos tengan menos de un (1) año de suscritos.
- Que el canon de arrendamiento no sobrepase los topes legales, en caso de que exista norma al respecto.
- Que los montos relacionados con el pago de servicios públicos y las cuotas de administración, no se incluyan en el cálculo correspondiente para la aplicación del método.

7. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LA EXPROPIACIÓN JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA

7.1 DIFERENCIAS EN CUANTO

7.1.1 A la normatividad. La expropiación judicial se encuentra regulada por la Ley 9ª de 1989 en su artículo 20, en los artículos 58 a 62 de la Ley 388 de 1997 y en el Código de Procedimiento Civil en los artículos 451 a 459, mientras que la expropiación por vía administrativa esta consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política y los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1997.

7.1.2 Al motivo de la expropiación. En la expropiación judicial el bien debe ser declarado de utilidad pública, en cambio, la expropiación por vía administrativa requiere de la declaración de motivos de utilidad pública o condiciones de urgencia que, a juicio de la administración están basados en los motivos de utilidad pública que contempla el artículo 58 de la Ley 388 de 1997. Planeación Municipal debe expedir la resolución declarando urgencia manifiesta.

7.1.3 Al procedimiento. La expropiación judicial da lugar a un procedimiento legal que culmina con la sentencia que ordena la adquisición forzosa del bien en beneficio de la entidad que decretó la expropiación, mientras que la expropiación administrativa origina un procedimiento legal de carácter administrativo, determinándose tal condición desde el momento mismo en que se inicia el proceso.

7.1.4 Al fundamento constitucional. A partir de la Constitución de 1991, la forma judicial de expropiación corresponde a la venta forzada de un bien a favor del Estado, obtenida por sí o a través de sus agentes y mediante sentencia

judicial; la expropiación administrativa constituye una modalidad prevista en la Carta de 1991 y desarrollada específicamente a través de la Ley 388 de 1997.

7.1.5 Al avalúo. En la expropiación judicial el avalúo en última instancia lo determina el perito designado por el juez de la lista de auxiliares de la justicia, mientras que en la expropiación por vía administrativa el avalúo se hace de acuerdo al Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 762 de 1998, es decir, lo realiza el IGAC o las entidades que hagan sus veces o las lonjas de propiedad raíz.

El avalúo comercial de la expropiación administrativa se considera un precio indemnizatorio, mientras que en la expropiación judicial se considera una indemnización que debe tener en cuenta el daño emergente y el lucro cesante.

7.1.6 A la controversia del avalúo que se tiene como base para la oferta. En la expropiación judicial el avalúo utilizado para la oferta puede ser objetado por la entidad que lo solicita y por el propietario del predio, mientras que en la expropiación administrativa solo lo puede objetar la entidad que lo solicita.

7.1.7 Al pago de la indemnización. En la expropiación por vía judicial si el bien no está afectado con ningún gravamen ni cursa proceso que controvierta el derecho de dominio se ordena el pago de la totalidad de la indemnización al propietario o propietarios, en el último caso según la proporción.

En la expropiación por vía administrativa el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, será igual al valor de la oferta que se hizo al propietario del bien, el cual corresponde al valor del avalúo comercial que se utilizó para el proceso de enajenación voluntaria. El pago podrá ser de contado, o diferido en la siguiente forma entre un 40% y un 60% del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco cuotas anuales sucesivas o

iguales, con un interés igual al bancario corriente al momento de la enajenación voluntaria.

7.1.8 Al acuerdo de enajenación voluntaria posterior a la etapa de negociación. En la expropiación judicial se puede llegar durante el proceso judicial a un acuerdo de enajenación voluntaria, lo que llevaría inmediatamente a la terminación del proceso, mientras que en la expropiación por vía administrativa si fracasa la etapa de enajenación voluntaria, esta solo se puede dar hasta la ejecutoria de la resolución de expropiación.

7.1.9 A la competencia para decretar la expropiación. En la expropiación administrativa le compete a la entidad autorizada por la ley, mientras que en la judicial está atribuida al Juez Civil del Circuito.

7.1.10 A la entrega del bien. En la expropiación por vía judicial procede la entrega anticipada del bien con el auto admisorio de la demanda o una vez proferida la sentencia que decreta la expropiación, previa la consignación y acreditación de esta, a nombre del juzgado, de una suma equivalente al 50% del valor del avalúo practicado para la enajenación voluntaria; mientras que en la expropiación administrativa la entrega se hace una vez esté en firme la resolución de expropiación y este registrado el acto en la Oficina de Instrumentos Públicos, para lo cual se debe acreditar que el titular ha retirado la indemnización o los documentos de deber correspondientes, o que se ha efectuado la consignación correspondiente en la entidad financiera autorizada para el efecto a disposición del particular, y entregar copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentre ubicado en inmueble dentro de los diez (10) días siguientes, considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago²¹. Para dicha entrega se podrá pedir el auxilio de la autoridad de policía.

²¹ Artículo 70 numerales 1 y 2 Ley 388 de 1997.

7.1.11 A la controversia de la indemnización. En la expropiación judicial la indemnización se debate o controvierte durante el proceso judicial de expropiación, en la administrativa el precio indemnizatorio se controvierte por medio del recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución de expropiación o ante el Contencioso Administrativo a través de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

7.1.12 A los motivos de utilidad pública. En la expropiación judicial se tienen como motivos de utilidad pública:

- La ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;
- El funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen.
- Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades²².

Mientras que, en la expropiación por vía administrativa estos no se consideran motivos de utilidad pública.

7.1.13 A la función social de la propiedad. En la expropiación por vía judicial no se considera la función social como motivo de utilidad pública para expropiar, mientras que el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquiriente en pública subasta, de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento previsto en el capítulo VI de la Ley 388 de 1997 referido al

²² Artículo 58 numerales f, g, i Ley 388 de 1997.

desarrollo y la construcción prioritaria²³ sí constituyen motivo de expropiación por vía administrativa.

7.1.14 A la no utilización del bien para los fines de la expropiación. En la expropiación por vía judicial si no se utiliza en el término de cinco años contados a partir de la fecha de adquisición del bien, este se deberá enajenar a más tardar a la fecha de vencimiento de dicho término²⁴; en la expropiación por vía administrativa si no se utiliza en el término de tres años, la persona que tenía la calidad de propietario del bien expropiado podrá solicitar al Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble, la verificación del cumplimiento de dicha obligación, mediante proceso abreviado que se limitará exclusivamente a la práctica de las pruebas que deberán solicitarse exclusivamente en la demanda, durante un término no superior a un mes, transcurrido el cual se pronunciará sentencia inapelable.

En caso de que se compruebe el incumplimiento de la obligación por parte de la entidad, la sentencia así lo declarará y ordenará su inscripción en la respectiva Oficina de Registro, a fin de que el demandante recupere la titularidad del bien expropiado. En la misma sentencia se determinará el valor y los documentos de deber que la persona cuyo bien fue expropiado deberá reintegrar a la entidad pública respectiva, siendo necesario para los efectos del registro de la sentencia que se acredite mediante certificación auténtica que se ha efectuado el reintegro ordenado²⁵.

7.1.15 Al efecto de la resolución de expropiación. En la expropiación judicial si no se presenta la demanda de expropiación ante juzgado dentro del término de dos meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación, esta quedará sin efecto alguno de pleno derecho y sin

²³ Artículos 52 a 57 ibídem.

²⁴ Artículo 33 inciso 2.

²⁵ Artículo 70 numeral 5 incisos 2 y 3 Ley 388 de 1997.

necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo²⁶, mientras que en la expropiación por vía administrativa si no se consignó o puso a disposición del propietario los valores o documentos de deber dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la resolución de expropiación, la decisión de expropiación por vía administrativa no producirá efecto alguno y se deberá surtir nuevamente el proceso expropiatorio²⁷.

7.2 SEMEJANZAS EN CUANTO

7.2.1 Al fundamento de los motivos de utilidad pública. En ambas expropiaciones estos motivos de utilidad pública deben estar en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal, así lo debe certificar el Departamento Administrativo de Planeación Municipal²⁸.

7.2.2 A las etapas del procedimiento. En ambas expropiaciones en caso de fallar la etapa de enajenación voluntaria se expide la resolución que decreta la expropiación, en una por la vía judicial mediante demanda y en la otra por la vía administrativa.

7.2.3 A las dificultades con los arrendatarios o poseedores. En ambas expropiaciones cuando hay dificultades en la etapa de enajenación voluntaria para entregar el inmueble desocupado por arrendatarios o poseedores se procede al decreto de la expropiación.

7.2.4 A la forma de pago. Tanto e la expropiación judicial como en la administrativa la forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en

²⁶ Artículo 25 Ley 9ª de 1989.

²⁷ Artículo 70 numeral 4 Ley 388 de 1997.

²⁸ Artículo 13 Ley 9ª de 1989 que invoca el artículo 12 sustituido por el artículo 60 de la Ley 388 de 1997.

especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta.

7.2.5 A la persona competente para iniciar el proceso de expropiación.

Tanto para la expropiación judicial como para la administrativa las entidades competentes son la Nación, las Entidades Territoriales, las Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios; y los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los ordenes Nacional, Departamental y Municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9ª del 89 reformado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

7.2.6 A la utilización del bien. En ambas expropiaciones se debe destinar el bien a los fines que se adujeron en la declaratoria de utilidad pública, para ello se cuenta en la expropiación judicial con un término de cinco años contados desde la a partir de la fecha de la adquisición del bien, de no hacerlo así la entidad expropiatoria tendrá que enajenarlos antes del término²⁹, en la expropiación por vía administrativa el término es de tres años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos³⁰.

²⁹ Artículo 33 Ley 9ª de 1989.

³⁰ Artículo 70 numeral 5 Ley 388 de 1997.

8. LA EXPROPIACIÓN Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El procedimiento de la expropiación descansa en el postulado constitucional de la función social y ecológica que debe cumplir la propiedad, en virtud de la cual se enfatiza -entre otros aspectos- sobre las obligaciones que de ella se derivan, al igual que sobre la existencia de un vínculo entre el titular del derecho a la misma, la gestión económico-social del gobierno y el desarrollo de la sociedad.

Al considerar la función social como elemento esencial de la propiedad, se asume como criterio básico la premisa en el sentido de las obligaciones individuales respecto de la comunidad social de la que se es miembro, en tanto de ella ha recibido riquezas y posibilidades que en determinado momento le convirtieron en propietario. En otras palabras, cada interés personal supone para su titular una obligación que debe y tiene que ser cumplida, so pena de resultar legítimamente privado de dicha titularidad. Respecto de dicha obligación, se trata de un deber jurídico, fundado exclusivamente en una norma de derecho positivo vigente que lo impone, norma ésta cuyo desconocimiento no exime del cumplimiento debido.

Es de advertir que tratándose de tierras la explotación de la propiedad es obligación prioritaria, en ejercicio del derecho a la misma y en consonancia con los fines políticos, económicos y sociales perseguidos por el Estado. Sobre el particular es significativo el pensamiento de León Duguit, quien se expresaba en estos términos:

“El Estado puede legítimamente intervenir para obligar directa o indirectamente al propietario de un capital a hacerlo producir. El Estado puede reglamentar esa

producción o sustituir al propietario para organizarla y, por último, gravar con nuevos impuestos como en Inglaterra...³¹.

Trasladando la consideración precedente a la propiedad de bienes inmuebles, también resulta válido afirmar que el Estado goza de cierta facultad interventora, en orden a la realización de obras públicas y a la adquisición de predios para la construcción de obras de beneficio social, para ornato, para embellecimiento, e incluso para lograr una equitativa distribución de la tierra.

En virtud de la consagración constitucional del derecho de propiedad, resulta legítimamente imposible hoy en día disponer de ella como a bien se tenga, puesto que el uso y goce de la misma deben sujetarse a las necesidades y conveniencias sociales, de conformidad con la Ley y en acatamiento a la referida función social. Por lo demás, el artículo 669 del Código Civil igualmente involucra esta última función, en tanto no sólo tutela el interés particular sino, también, los fines sociales del dominio; ambos elementos van estrechamente ligados, hasta el punto de que una pretendida separación de los mismos resulta inconveniente y opuesta a la evolución de nuestras instituciones y al propio sistema político.

Ahora, asumida desde la óptica de su función social, cabe destacar que la propiedad involucra **principios y derechos fundamentales** imposibles de ser desconocidos en caso alguno cuando se trata de eventos expropiatorios -aún si lo fueren por vía administrativa-, concomitantes con los deberes sociales en ella implicados. Más aún, justamente dentro de un contexto donde se reconocen tales principios y derechos, se inscribe el modelo de Estado Social y Democrático proclamado por la Carta Política vigente.

En desarrollo de dichos principios y derechos constitucionalmente consagrados, es donde debe darse aplicación efectiva al concepto de Derecho Social, entendido

³¹ Las transformaciones del sistema jurídico. pág. 417.

como "... conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad..."³².

Entre tales principios y derechos se destacan los siguientes:

El principio de la democratización del acceso a la propiedad: precisamente como consecuencia de la función social de la misma, norma tal que se convierte en algo así como un mandato para el Estado y que no ha dejado de generar serios inconvenientes en el proceso de privatización de la economía y de democratización de la propiedad empresarial; lo anterior habida cuenta de que dicho proceso supone la venta de empresas estatales a los particulares, válida solamente si se diere cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 60 superior, que en estos casos otorga a los trabajadores de la empresa y a las organizaciones solidarias y de trabajadores, un derecho preferencial.

El derecho a una vivienda digna (Art. 51 C.N.) y a los servicios públicos domiciliarios, inherentes estos últimos a la función social del Estado (Art. 1º C.N., conc. con el Art. 365 ibídem). El ejercicio de tales derechos supone no sólo gozar del espacio físico ocupado por una casa, sino también las condiciones ecológicas, medioambientales, de vías de acceso e infraestructura de servicios, que garanticen la dignidad de quienes en ella habitan; en orden a satisfacer tal derecho, se requieren muchas veces las expropiaciones que habrán de permitir la ejecución de obras físicas necesarias y en beneficio de todos, puesto que el interés general prima sobre el particular.

El derecho a la participación (Art. 40 – 2 C.N.), que garantiza a los ciudadanos la posibilidad de involucrarse en diversas formas participativas democráticas en virtud de las cuales pudieran generarse decisiones expropiatorias para beneficio

³² MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El derecho social. En : YUNES MORENO, Diego.

de una determinada comunidad social. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la Ley y sus reglamentos.

El derecho a la defensa (Art. 29, C.N.), con base en el cual el debido proceso aplicará en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas, significando con ello respecto de la expropiación administrativa, que esta no podrá darse en ningún caso sin el previo cumplimiento de los requisitos para ella previstos, y nunca en forma indiscriminada ni arbitraria.

Por lo demás, no debe olvidarse que una de las garantías del debido proceso se traduce en el **principio de legalidad**; significa este que necesariamente toda actuación judicial o administrativa en virtud de la cual se deduzca responsabilidad o se afecten los derechos de un individuo o de terceros determinados o indeterminados, debe adelantarse al tenor de un procedimiento provisto de mecanismos eficientes que aseguren y hagan efectivo el derecho de los interesados a ser oídos; derecho este último fundado no sólo en un principio de elemental justicia, si no que atiende a la eficacia y legitimidad de la administración y de la actividad judicial, en cuanto contribuye y facilita la adopción de decisiones con conocimiento de causa y en las que se ha dado lugar a la debida participación y contradicción por parte de los afectados.

Sobre este tema de los principios y derechos, y su protección se estima oportuno el criterio de la Corte Constitucional, expresado mediante Sentencia de Tutela T-135 del 22 de marzo de 1994, Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo. Decía la Corte en esa ocasión, que la aplicación de la Carta en materia de derechos fundamentales debe ser integral, condición esta que

supone un mecanismo de protección capaz de salvaguardar todos los derechos comprometidos en determinado evento, restaurando su pleno respeto o eliminando el riesgo de daño que los acecha.

En consecuencia, si un acto, una omisión, o la eventual presencia encadenada de unos y otras ha significado desconocimiento, agresión o amenaza de uno o varios derechos fundamentales constitucionalmente consagrados, no puede reducirse el caso a un problema o fenómeno que involucra aspectos limitados del mismo o la consideración de un solo derecho lesionado, y menos aún, si haciéndolo se mira dicho problema a la luz de la preceptiva legal vigente y se omite el análisis de los demás derechos posiblemente afectados, o pretenden desconocerse aquellas circunstancias que generan o pueden generar perjuicio. En tales ocasiones es donde tiene lugar el perentorio mandato constitucional sobre protección actual y efectiva de todos los derechos involucrados en determinada circunstancia, independientemente de consideraciones derivadas de criterios ajenos a los mismos.

Más aún, el carácter fundamental de un derecho, dice la Corte, no depende exclusivamente de si está o no consagrado como tal en determinado artículo constitucional; por el contrario, depende sí de su contenido material, atendiendo a las características y hechos circunstancias que rodean un caso específico.

Es así como el derecho de propiedad, aún sin entenderlo en todos los casos como fundamental, sí lo es en aquellos eventos en los cuales se derivan del mismo o están estrechamente vinculados a él, otros tales como el derecho al trabajo, la subsistencia de una familia y la inviolabilidad del domicilio, considerados todos estos como derechos fundamentales de rango constitucional y, por tanto, dignos de protección inmediata.

8.1 VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO

De lo expuesto en los párrafos anteriores y haciendo un análisis del proceso de expropiación se concluye que, aunque el procedimiento de la expropiación se lleva de acuerdo con lo establecido en las leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, se presenta una violación de los derechos fundamentales mencionados anteriormente, en particular al debido proceso.

8.1.1 En la expropiación administrativa. Si bien la expropiación por vía administrativa, es un procedimiento muy ágil para la administración, por su celeridad; no lo es para el expropiado ya que en ella se configura una serie de violaciones a derechos fundamentales y en particular al debido proceso en algunas etapas del proceso como son:

En la realización del avalúo, cuando es la División de Catastro Municipal quien realiza el mismo, aunque así lo autorice la ley, la administración se convierte en juez y parte sin haberse iniciado siquiera el proceso de expropiación, además de que, la ley, solo permite que sea la misma entidad que solicita el avalúo quien lo pueda objetar, y no así al propietario o titulares de derecho reales, poseedores y arrendatarios, impidiéndole con ello a los contradictores la oportunidad de ser oídos para la defensa de sus derechos, a pesar de las exigencias constitucionales de que a las partes hay que darles a conocer lo que se está desarrollando en el procedimiento para que tengan la oportunidad de ser oídos.

Así mismo, en la notificación de la resolución de utilidad pública y la oferta de compra, en la que no se admite ningún recurso se está impidiendo la defensa a los propietarios, y a la administración la posibilidad de corregir sus propios errores, y evitarse de esta forma un proceso contencioso, demasiado largo y costoso.

Igualmente, se viola el debido proceso en la diligencia de entrega material del inmueble: donde no se le permite la oposición a la entrega del mismo, como si es permitido en la expropiación por vía judicial.

La exclusión de los terceros que tienen derechos o derivan ingresos del inmueble, que al no ser tenidos en cuenta en la negociación y en el proceso de expropiación se le vulneran el derecho de contradicción y defensa de sus propios intereses o derechos.

En el pago de la indemnización cuando esta se hace por instalamentos impide que el expropiado pueda adquirir un bien en las mismas condiciones, cualidades y calidades que tenía el bien expropiado, configurándose así una violación al derecho a una vivienda digna o al trabajo, dependiendo del uso que se le este dando al inmueble.

9. DISEÑO METODOLÓGICO

9.1 UNIVERSO Y MUESTRA POBLACIONAL

Se determinó el universo poblacional, conformado por diferentes procesos de expropiatorios por vía judicial y administrativa adelantados por el Municipio de Medellín y entidades descentralizadas desde la vigencia de la Ley 9ª de 1989 y 388 de 1997 hasta junio del año 2004. Sobre ese universo, un total de 681 eventos, se estableció mediante muestreo aleatorio simple una muestra de 501 actos administrativos, equivalentes al 73.56% de la población; muestra que desde el punto de vista estadístico se considera suficientemente representativa, no sólo porque corresponde a algo más de la mitad de los casos tramitados, sino también por el hecho de que sus elementos están inscritos en el mismo ámbito de acciones legales y dentro de criterios de espacio temporalidad que permiten agruparlos en orden a una finalidad común, cual es la de detectar el desenvolvimiento general de los respectivos procesos.

En los archivos de la Secretaría de Hacienda y Planeación del Municipio de Medellín, del Inval, de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) antes Promotora Inmobiliaria, los proceso seleccionados se hallan clasificados por proyectos, así:

Proyecto plan parcial pajarito: se declararon 16 predios de utilidad pública, de los cuales se enajenaron voluntariamente 12 y se expropiaron 4 predios por vía administrativa.

Proyecto de vivienda popular Torres de San Sebastián (Plan parcial San Lorenzo): se declararon 16 predios de utilidad pública, los cuales 6 predios se

adquirieron por expropiación administrativa y los 10 restantes por enajenación voluntaria.

Proyecto estación de policía Belencito Corazón: se declararon de urgencia 5 predios, los cuales se enajenaron voluntariamente.

Proyecto Museo Interactivo Parque Explora y modernización del planetario: se adquirió por expropiación 1, por consiguiente el otro fue enajenado voluntariamente.

Proyecto Nuevos Espacios Urbanos (parque de Granizal): se declararon de utilidad pública 11 predios, de los cuales solo uno se adquirió por la vía de la expropiación administrativa.

Proyecto doble calzada las Palmas tramo II: se declararon de utilidad pública 22 predios, se expropiaron por vía administrativa 4 y los restantes (17) se adquirieron por enajenación voluntaria.

Proyecto transversal intermedia: se declararon 3 predios de utilidad pública y todos adquiridos por enajenación voluntaria.

Proyecto Mirador panorámico número 1: se declararon de utilidad pública dos predios, también fueron enajenados voluntariamente.

Proyecto Metrocable: se declararon de utilidad pública 290 predios y se expropió por vía administrativa dos predios.

Proyecto intervención urbana en el sector de la Veracruz: se declararon de utilidad pública 305 inmuebles del sector, de los cuales aproximadamente se

enajenó voluntariamente el 30%, y del 70% expropiado a la fecha se tiene conocimiento de tres demandas ante el Contencioso Administrativo.

9.2 DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

Se llevó a cabo proceso sistemático y programado en orden a satisfacer el objetivo específico inicialmente previsto, en el sentido de abocar casos concretos de expropiación por vía administrativa, para detectar virtudes y eventuales defectos procedimentales que se hubieran presentado en los diferentes casos. Lo anterior, desde la óptica del enfoque de observación directa, para allegar información procedente de su fuente original, esto es, de expedientes facilitados por las oficinas públicas antes mencionadas.

9.2.1 Características de los procesos por vía administrativa.

PROYECTO:	Intervención sector Veracruz	Lonja de Propiedad Raíz de Medellín
ENTIDAD: EXPROPIANTE:	Promotora Inmobiliaria	Comparativo de Mercado
EXPROPIADO	RESOLUCIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA	RESOLUCIÓN DE EXPROPIACIÓN
Angélica Cataño de Loaiza	749 de junio 13 de 2000	1039 de agosto 10 de 2000
Manuel Salvador Orozco	914 de julio 10 de 2000	
Luis Carlos Alvarado Mazo	772 de junio 15 de 2000	1043 de agosto 10 de 2000
Darío de Jesús Tuberquia Higuita	744 de junio 13 de 2000	
Javier Ruiz	910 de julio 10 de 2000	
Gladys de Fátima Aristizábal	759 de junio 13 de 2000	1041 de agosto 10 de 2000
Alicia Gaviria de uribe, Beatriz Gaviria de Franco y Lucy Vélez de Vélez		874 de junio 27 de 2000
Intervención sector Veracruz		
Corra Restrepo y Cía. S. en C.	751 de junio 13 de 2000	1157 de septiembre 5 de 2000
Gerardo González Restrepo	645 de junio 2 de 2000	1313 de octubre 12 de 2000
Manuel Gustavo Mejía	897 de julio 10 de 2000	
Rocío del Pilar Herrera Calle	844 de junio 22 de 2000 y 965 de julio 18 de 2000	
Metro		
Departamento de Antioquia	Ordenanza 027 agosto 23 de 1999	
Sociedad Restrepo Hermanos Ltda.	499 de abril 14 de 2000	875 de junio 28 de 2000

De los procesos relacionados anteriormente se concluye:

- La mayoría los recursos de reposición interpuestos contra las resoluciones de expropiación, se hacen fundamentales en que el avalúo comercial, sobre el cual se paga el valor indemnizatorio, es inferior al avalúo catastral del inmueble, sobre el cual se pagan los impuestos. También se repone para que se conceda el beneficio tributario de la Ley 9ª cuando no se puede llegar aun acuerdo de enajenación voluntaria por no poderse entregar el inmueble totalmente desocupado.
- En casos muy excepcionales en estos recursos se cuestionó la no existencia de motivos de utilidad pública e interés social o urgencia.
- También se alega el no reconocimiento del Daño Emergente, el Lucro Cesante y las mejoras en el precio indemnizatorio.
- En expropiaciones de propiedad horizontal, se discute, si procede o no el reconocimiento del valor de las zonas o áreas comunes para los propietarios; la administración cuando responde al recurso de reposición aduce que la ley autoriza a que no se incluyan.
- La mayoría de los propietarios, aunque estaban inconformes con el precio indemnizatorio, decidieron enajenar voluntariamente sus propiedades.
- Cuando hay acreedores hipotecarios, estos siempre interponen el recurso de reposición fundamentado en la violación al debido proceso, principalmente en lo que respecta a la publicidad del avalúo, ya que a este no le notifican la oferta sino la resolución de expropiación.
- Cuando se presenta la enajenación voluntaria se acuerda que todos los gastos que se generen por la compraventa del bien los asume siempre el vendedor.
- La única vía, que tienen los titulares de derechos reales -expropiados administrativamente-, para controvertir la expropiación, es acudir a la jurisdicción contencioso administrativa en acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Hasta la fecha de los proyectos y expropiaciones realizadas por la vía administrativa han demandado las siguientes personas:

PROYECTO	ENTIDAD AVALUADORA	MÉTODO DE AVALÚO	PROPIETARIO	RESOLUCIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA	RESOLUCIÓN DE EXPROPIACIÓN
Intervención Sector Veracruz	Lonja de Propiedad Raíz de Medellín	Comparativo de Mercado	Luis Carlos Alvarado Mazo	772 de 2000	1043 de 2000
Intervención Sector Veracruz	Lonja de Propiedad Raíz de Medellín	Comparativo de Mercado	Rodrigo Arango Pérez	929 de junio 15 de 2000	1199 de septiembre 13 de 2000
Intervención Sector Veracruz	Lonja de Propiedad Raíz de Medellín	Comparativo de Mercado	Socorro Restrepo y Cía. S. en C.	780 de junio 15 de 2000	1155 de septiembre 5 de 2000
Ejecución de Infraestructura vial, provisión de espacios públicos urbanos	Lonja de Propiedad Raíz de Medellín	Comparativo de Mercado	Jaime Maya Morales y otros	050 de junio 10 de 2003	1251 de septiembre 10 de 2003
Ampliación Cobertura Vivienda nueva de % social	Catastro	Comparativo de Mercado	Jhon Jairo Cardona Ramírez, Jesús Libardo Ruiz Velásquez y Andrés Felipe Cardona	010 de enero 11 de 2002	1047 de septiembre 2 de 2002, modificada por la 1217 de octubre 8 de 2002
Ampliación carretera las Palmas	Catastro	Comparativo de Mercado	Carlos Mario Rodríguez Jiménez	012 de febrero 3 de 2003	1053 de 2003
Ampliación carretera las Palmas	Catastro	Comparativo de Mercado	Organización Hotelera Salmón	012 de febrero 3 de 2003	1519 de octubre 30 de 2003
Ampliación carretera las Palmas	Catastro	Comparativo de Mercado	Carlos Antonio Ospina y Sucesores y/o acreedores	012 de febrero 3 de 2003	
Pajarito	Catastro	Comparativo de Mercado	Juan Bautista Vélez Vélez	136 de 2002	1523 de diciembre 13 de 2002
Pajarito	Catastro	Comparativo de Mercado	Martha Vélez de Puerta	136 de 2002	1525 de diciembre 13 de 2002

10. CONCLUSIONES

10.1 EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

Aunque en general es hasta ahora poco lo que se ha avanzado en materia de reestructuración de la tenencia de la tierra urbana, aún así en los casos en que ha sido aplicada, la expropiación administrativa ha demostrado agilidad en los trámites, cumplimiento de sus fines por parte de las autoridades encargadas de hacerla efectiva en los diferentes casos, y poca acogida por parte de las personas directamente afectadas con el proceso de expropiación, como lo son los poseedores y arrendatarios, e incluso los mismos propietarios que no cuentan con ninguna herramienta jurídica para hacer valer sus derechos frente a la administración. Administración que se excusa en el cumplimiento de la normatividad, especialmente la Ley 388 de 1997.

Frente a casos como los analizados en el trabajo de campo, si bien es cierto que la expropiación supone primacía del interés general sobre el particular, bajo ninguna circunstancia podrán violentarse arbitrariamente tales derechos; antes bien, en aras del interés general, pero también respetando los derechos individuales, lo ideal sería promover procesos conciliatorios entre las partes, como resultado de los cuales los afectados reciban el mínimo daño y no lleguen a ser víctimas del atropello o de los abusos de la administración, como está ocurriendo actualmente, ya que, en la mayoría de proyectos, los expropiados fueron víctimas de un significativo desconocimiento y agresión de varios derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, como el derecho al trabajo, a la defensa e incluso al de la participación ciudadana; pues la expropiación se redujo exclusivamente a la aplicación de las preceptivas normativas de la Ley 388 de

1997, dejando de lado cualquier otro análisis de los demás derechos que se estaban afectando.

En la mayoría de los procesos de expropiación el principal problema es el de la mal llamada indemnización, pues como su nombre lo indica la indemnización repara todos los perjuicios ocasionados a una persona, como mínimo los demostrados, y en expropiación administrativa ese valor del predio, que según la Ley es el valor de la indemnización, no llega ni siquiera a contemplar pérdida del poder adquisitivo de la moneda, pues en un gran número de casos, por no decir que en todos, los propietarios no reciben ni siquiera el valor que ellos pagaron por ese inmueble, no se requiere ser economista para saber que los veinte millones de pesos que los propietarios pagaron en el año 1998 no son los mismos veinte millones de pesos que recibieron en el año 2000 ó 2001 por el inmueble expropiado -si es que los recibieron-, porque en otros no recibieron ni la mitad de ese dinero; y todo ello so pretexto de estar dentro de la ley; soportando de esta manera una carga adicional que no tiene porque soportar.

Además de lo anterior, para ejercer su derecho de defensa se ven obligados a iniciar un proceso contencioso, la denominada acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, con todas sus consecuencias y restricciones; al final del cual es posible que el afectado no pueda sacar adelante sus pretensiones, ya que cuando se va a realizar el avalúo del bien, por parte de los auxiliares de la justicia, el bien ya no existe y no habrá una base sobre la que el juez pueda tomar la decisión, cuando no es que la administración objeta el avalúo por error grave.

Todo lo anterior tiene una causa en común, el mal manejo que -en nuestro concepto- presenta el proceso valuatorio del bien a expropiar para determinar su valor comercial, pues aunque el mecanismo ha sido estipulado por la Ley, cada entidad que lo realiza hace su propia interpretación y lo aplica según las políticas de cada entidad, y según la persona que lo solicite, especialmente por las

entidades privadas. Por lo cual los peritazgos y avalúos para la expropiación nunca son acordes, pues uno es el que le realizan a la entidad expropiante y otro al expropiado, además, no es admisible que la misma entidad que va a expropiar sea quien realice la valoración del bien, como ocurre cuando es el municipio de Medellín el expropiante y a División de Catastro municipal la entidad evaluadora.

Otro de los problemas del proceso valuatorio es que los evaluadores no son profesionales, son pocos -por no decir ninguno- los estudios que realizan estos evaluadores, pues en Colombia, a diferencia de muchos países, la actividad del evaluador no es una profesión, es apenas considerada un oficio, por ello el subjetivismo con que se realiza el avalúo, y que trae consecuencias funestas como las que se presentan en los procesos expropiatorios.

Una característica homogénea del proceso de avalúos es que solo utilizan el método Comparativo de Mercados -quizás por conveniencia y facilidad para el evaluador- sin tener en cuenta que este es uno de los métodos más injustos, dado que el tipo de transacciones que aquí se tiene en cuenta, generalmente no se realiza en el mercado abierto, ni queda un registro formal de ello, puesto que generalmente las transacciones se registran por un valor inferior al pagado realmente por el bien, y el valor real de la transacción queda registrado en documentos privados a los cuales los investigadores del mercado no tienen acceso, lo cual lleva a que el avalúo sea precario e impreciso, llevando ello a todas las situaciones de inconformidad que se generan en el expropiado cuando se le realiza la oferta, que además no pueden ni siquiera objetar.

11. SUGERENCIAS

La expropiación establece una indemnización previa, que se determinará de acuerdo con el avalúo que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la forma de pago y la cancelación de gravámenes que recaigan sobre el bien; además, la indemnización no puede estar sujeta únicamente a un avalúo, esta debe contener todos los aspectos que se establecen en las leyes civiles sobre indemnización, para que no se castigue de manera indebida al propietario o a terceros afectados, pero que tampoco se permita su enriquecimiento con el esfuerzo del Estado.

Por lo anterior y, teniendo en cuenta que la naturaleza de la indemnización ordenada en el proceso de expropiación es igual a la que se dispone en el proceso reparación directa, con la cual se pretende resarcir todos los daños y perjuicios sufridos por el demandante, no solo el valor del inmueble, con ocasión de la expropiación, desde la fecha en que se produjeron los perjuicios; esto es, desde la expropiación del mismo, según el caso, la acción pertinente para demandar un proceso de expropiación es la **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA y no la ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, como quedó dicho, si el propietario pide y demuestra la ocurrencia de perjuicios diferentes, deberán serle reconocidos en la providencia correspondiente, esto incluye los de los arrendatarios o poseedores o de quienes se vean afectados por la expropiación.

Así mismo, si se consideran los presupuestos que requiere una acción de nulidad y restablecimiento del derecho los demandantes siempre obtendrán una sentencia en contra de sus intereses, ya que, al no poder ser decretada la nulidad del acto administrativo que se demanda, tampoco puede darse el restablecimiento del derecho, debido a que este es una pretensión consecencial de aquella; pues en

un proceso expropiatorio; dada la rigurosa normatividad y el apego de los funcionarios de la administración a ella, no se va a poder encontrar fácilmente un vicio a los elementos estructurales del acto administrativo como son: la incompetencia (en cuanto al sujeto), la violación a la regla de fondo (en cuanto al objeto), expedición irregular (en cuanto a la forma), falsa motivación (en cuanto a los motivos del acto) y desviación de poder (en cuanto al fin), que son los que determinan la nulidad del mismo.

Por ello, es que se debe propugnar una reforma de la Ley 388 en su artículo setenta que establece la acción a seguir en dichos casos.

Además, de la profesionalización de la actividad de los evaluadores, es necesario que se definan los criterios de valoración, la metodología y los procedimientos para determinar el valor final de los distintos inmuebles a ser adquiridos en virtud de la realización de los proyectos de expropiación, en los cuales se tenga en cuenta: la valoración del terreno, la valoración de las áreas construidas si no que, también, se incluyan aspectos como el valor de la unidad básica de vivienda; el valor de la unidad de vivienda mínima; los ajustes a los valores de vivienda básica o vivienda mínima; las características de los inmuebles -especialmente cuando la zona a expropiar es de vivienda-, el factor de desubicación (una compensación por la desubicación que sufren los propietarios por la construcción del proyecto, que comprenda los gastos de reubicación, ya sea de la vivienda o del negocio o empresa que allí funciona) y los perjuicios que ello implica sobre todo cuando del uso del bien se obtienen los recursos para la subsistencia de las personas poseedoras, arrendatarias o propietarias del bien y sus familias; el factor de la renta estimada para los negocios existentes en los bienes expropiados, la cual debe ser aproximadamente seis meses; el costo de reposición del inmueble, cuando este tenga una destinación económica o de vivienda, para conseguir uno que como mínimo tenga las mismas características del expropiado, para que de esta manera el expropiado no tenga que asumir todo el costo de la prevalencia del

interés general sobre el particular, que todos los administrados deben soportar, garantizando de esta manera los demás derechos constitucionales de cada uno de los individuos; pues el Estado lo mínimo que debe garantizarle al expropiado es el derecho a una reubicación, si no en mejores, por lo menos sí en iguales condiciones a las que tiene el expropiado al momento de la expropiación.

Para cumplir con esto se debe partir, entonces, de la base de evaluar no solo los derechos de los propietarios, sino también, los que dan la posesión y tenencia del bien, y no como un montón de materiales sin ningún valor, más que el de su costo.

Para este tipo de avalúo, consideramos, que no es necesario que se cambie la actual legislación, pues en una interpretación integral del Decreto 1420 de 1998, de la Resolución 762 de 1998 con la Constitución y las leyes que rigen la expropiación se puede llegar a este tipo de avalúo justo, también será necesario que los funcionarios públicos se concienticen de que cuando la norma es contraria a la Constitución, siempre prevalecerá esta.

Igualmente sería conveniente, que se propusiera una reforma en la que sea posible que el expropiado y los afectados, dentro de un término perentorio, pueda objetar el avalúo del inmueble una vez le notifiquen la oferta, para que no se viole el derecho de defensa y además se pueda llegar a un acuerdo mas fácilmente, sin necesidad de tener que desgastarse, tanto la administración como el perjudicado en un proceso judicial largo y costosísimo.

BIBLIOGRAFÍA

AYALA CALDAS, Jorge Enrique. Elementos del derecho administrativo general. Santafé de Bogotá : Ed. Doctrina y Ley, 1999. p. 791.

CARDONA GALEANO, Pedro Pablo. Manual de derecho procesal civil. Tomo II, parte especial. Bogotá D.C. : Ed. Quinta, Ed. Leyer, 2003. p. 261 – 294.

CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Ed. Leyer.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-127 de 1 de abril de 1998. Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Actor: Luis Eduardo Montoya Medina. Expediente D-1805.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de junio 16 de 1994. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: José Di Terlizzi Trujillo. Expediente T-31499.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-124 de marzo 24 de 1994. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-153 de marzo 24 de 1994. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Actor: Pedro Yances Salcedo. Expediente D-415.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-192 de mayo 6 de 1998. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Actor: José Eurípides Parra Parra y Fabián López Guzmán. Expediente D-1877.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de derecho administrativo: concepto, fuentes, relación jurídico-administrativa y justicia administrativa. Madrid : Ed. L. Tecnos, 1994. p. 364 – 400.

FIORINI, Bartolomé A. Derecho administrativo. Buenos Aires : Ed. Abeledo-Perrot, 1995. p. 1660.

GARCÍA DE ENTERREÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. Madrid : Ed. Civitas Ediciones, 2000. p. 198 – 236.

GIRALDO CASTAÑO, Oscar Aníbal. Derecho administrativo general. 7ª ed. Medellín : Ed. Ediciones Abogados Librería, 1997. p. 329 – 336.

GUERRERO APRÁEZ, Víctor. La expropiación por vía administrativa en el vórtice neoliberal. En : Revista Foro. Santafé de Bogotá D.C. No. 17, abril 1992. p. 34 – 43.

HOYOS, Arturo. El debido proceso. 2ª reimpresión. Bogotá : Ed. Temis, 2004. p. 93 – 104.

LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Derecho procesal civil colombiano, parte especial. 7ª ed. Bogotá : Ed. Dupre Editores, 1999. p. 317 – 337.

PADILLA HERNÁNDEZ, Eduardo y RAMOS ENCISO, Claudia Lucía. Derecho urbano. 3ª ed. Bogotá D.C. : Ed. Ediciones Librería del Profesional, 2002. p. 692.

Paginas web

www.monografias.com

www.ramajudicial.gov.co

www.minjusticia.gov.co

www.secretariassenado.gov.co.