**PROPIEDAD PRIVADA – Límites**

El constituyente consagró la posibilidad de establecer limitaciones al derecho a la propiedad privada: “por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial o indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”. […] las autoridades públicas tienen el deber, por mandato constitucional, de respetar los derechos de los particulares sobre toda clase de bienes, cuando requieran un bien inmueble para cumplir los fines del Estado, tiene la obligación de obrar con sujeción al principio de legalidad y el debido proceso.

**EXPROPIACIÓN – Definición**

La expropiación es un procedimiento administrativo por medio del cual el Estado, por razones de utilidad pública o interés social, priva coactivamente de la titularidad de un bien a un particular, de acuerdo con un procedimiento específico, y previo pago de una indemnización

**SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA – Definición – Colombia Compra Eficiente**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, ha definido el “sistema de compra pública” como “la estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios a cargo de las Entidades Estatales, el cual está conformado por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales

**ENAJENACIÓN VOLUNTARIA DIRECTA – Trámite – Integración normativa del sistema de compra pública – Exclusión**

Las entidades estatales que se rigen por la Ley 80 de 1993, en virtud de la autonomía de la voluntad, pueden celebrar todos los acuerdos, denomínese contrato, convención, convenio, etc., que requieran para materializar sus objetivos misionales y consecuentemente los fines estatales. Entre otras cosas, porque de acuerdo con la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y para ello las autoridades administrativas tienen la obligación de coordinar sus actuaciones con la finalidad de lograr el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Conforme a lo expuesto, se concluye que el trámite de enajenación voluntaria directa, al que se refieren la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, no hace parte de la normativa del “sistema de compra pública”, toda vez que, si bien dicho trámite implica la celebración de un contrato de compraventa, ese contrato tiene origen o razón de ser en la declaración previa de los bienes de “utilidad pública o interés social” en los términos del artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Bogotá D.C., **19/11/2019 Hora 16:46:50s**

# N° Radicado: 2201913000008597

Señor

# León Quintero Restrepo

Abejorral, Antioquia

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4201912000005718 |
| **Temas:** | Expropiación, enajenación voluntaria directa, convenio interadministrativo, contrato interadministrativo. |
| **Tipo de asunto****consultado:** | Procedimiento de enajenación voluntaria directa de la Ley 9 de1989 no es parte del sistema de compra pública |

Estimado señor Quintero,

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- responde su consulta del 23 de agosto de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

# Problema Planteado

“¿El procedimiento de enajenación voluntaria directa establecido en la Ley 9 de 1989 modificado por la ley 388 de 1997, es un procedimiento especial o hace parte del sistema de compra públicas? Ello por cuanto, de manera general, finaliza con la enajenación de bienes inmuebles en donde una entidad se hace acreedora del derecho de dominio.

“¿La realización de un procedimiento de enajenación voluntaria en donde una entidad pública declara de interés público un bien inmueble administrado por otra entidad pública y fórmula oferta de compra mediante acto administrativo siguiendo el procedimiento de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, que finaliza con la enajenación del inmueble mediante escritura pública, constituye un contrato interadministrativo?”

# Consideraciones

La Constitución Política establece la garantía a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos que de ella se deriven. Esos derechos no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Sin embargo, el constituyente consagró la posibilidad de establecer limitaciones al derecho a la propiedad privada: “por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial o indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio” [[1]](#footnote-1).

De lo anterior se desprende que las autoridades públicas tienen el deber, por mandato constitucional, de respetar los derechos de los particulares sobre toda clase de bienes, cuando requieran un bien inmueble para cumplir los fines del Estado, tiene la obligación de obrar con sujeción al principio de legalidad y el debido proceso.

La expropiación es un procedimiento administrativo por medio del cual el Estado, por razones de utilidad pública o interés social, priva coactivamente de la titularidad de un bien a un particular, de acuerdo con un procedimiento específico, y previo pago de una indemnización[[2]](#footnote-2).

La Ley 9 de 1989, que regula la compra venta y expropiación de bienes, y señala el procedimiento administrativo de enajenación voluntaria y de expropiación de los requeridos para la ejecución de obras, fue modificada por la Ley 388 de 1997, expedida, entre otras, con la finalidad de armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989, con las normas establecidas en la Constitución Política, especialmente en lo relacionado con el artículo 58, referente a la garantía de la propiedad privada, pues la expropiación, sea por vía administrativa o judicial, comporta naturalmente la limitación del derecho constitucional a la propiedad privada.

Por lo tanto, el ordenamiento jurídico protege los derechos adquiridos con justo título, y concilia la protección de estos en relación con el interés público. Respecto de las modificaciones de la Ley 388 de 1997, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del 9 de febrero de 2012, con ponencia de María Claudia Rojas Lasso, dijo:

Así las cosas, se tiene que actualmente el régimen de expropiación para efectos de reforma urbana lo componen la Ley 9ª de 1989, que en lo pertinente al presente proceso regula la figura de expropiación por vía judicial, la Ley 388 de 1997, que modificó algunos procedimientos de la expropiación judicial y reguló expresamente la expropiación por vía administrativa, y los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil, que contienen la normas generales del procedimiento para la expropiación por vía judicial[[3]](#footnote-3) [[4]](#footnote-4).

Conforme a lo anterior, el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 modificó el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, para determinar los motivos por los cuales se podrá declarar la utilidad pública o interés social para decretar su expropiación, así:

Artículo 58. (…)

* 1. Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;
	2. 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 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;
	3. Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;
	4. Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
	5. Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;
	6. Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;
	7. 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;
	8. Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
	9. Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
	10. Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
	11. 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 presente ley;
	12. 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 esta ley;
	13. El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes[[5]](#footnote-5).

El trámite de expropiación, como se dijo antes, puede realizarse por dos vías: i)de una parte está el proceso de enajenación voluntaria y expropiación judicial, y, ii) de otra parte, la expropiación por vía administrativa. La jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en que, sin importar la vía por la que se adelante la expropiación, este proceso debe ser garantista y respetar el debido proceso[[6]](#footnote-6).

La garantía del debido proceso en el marco de un proceso de expropiación implica la existencia del cumplimiento de una serie de etapas previas tales como: i) la oferta de compra, ii) la negociación directa y iii) el proceso expropiatorio.

La primera etapa, relativa a la oferta de compra que aplica tanto en los procesos de expropiación judicial como administrativa, hace referencia a la expedición de un acto administrativo que contenga la oferta de compra que se hace al propietario del bien.

La etapa de negociación o de enajenación voluntaria es aquella en virtud de la cual el particular y la entidad llegan a un acuerdo a través de la celebración de un contrato de compraventa o de promesa de compraventa, pero si en esta etapa no se logra un acuerdo entre el propietario del bien y la Administración se debe adelantar el procedimiento expropiatorio.

La tercera y última etapa es la expropiación, ya sea administrativa o judicial.

Con independencia del procedimiento que se adelante, es claro, conforme a los argumentos expuestos, que la expropiación judicial o administrativa debe estar precedida por una negociación entre la administración y el particular, en otras palabras, que se expropie por vía judicial o administrativa es la consecuencia de la falta de acuerdo que permita la venta del bien declarado de utilidad pública o interés social, o para el caso de la expropiación administrativa cuando existen las condiciones especiales de urgencia siempre que se correspondan con las finalidades señaladas en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Como su consulta está relacionada con la pertenencia o no del procedimiento de enajenación voluntaria directa al “sistema de compra pública”, es necesario entender qué es y qué comprende el sistema.

El Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, estableció en el artículo 2.2.1.1.1.1.1. el deber de las entidades estatales de procurar la consecución de los logros del “sistema de compra y contratación pública”, definidos por Colombia Compra Eficiente, no obstante, el Decreto no definió qué es el sistema de compra pública.

En línea de lo anterior, se establecieron quiénes son participes del “sistema de compra pública”: i) Las Entidades Estatales que adelantan Procesos de Contratación, ii) Colombia Compra Eficiente, iii) los oferentes en los Procesos de Contratación, iv) los contratistas, v) los supervisores, vi) los interventores, vii) las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley[[7]](#footnote-7).

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, ha definido el “sistema de compra pública” como “la estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios a cargo de las Entidades Estatales, el cual está conformado por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales”[[8]](#footnote-8).

De otra parte, el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública establece las normas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales[[9]](#footnote-9). Este estatuto buscó unificar los contratos de la administración en un solo régimen jurídico, bajo una categoría hasta ese entonces inexistente en el derecho colombiano e internacional, a la que denominó contrato estatal, y reguló su campo de aplicación haciéndolo obligatorio para todas las entidades públicas. El Consejo de Estado ha sostenido que uno de los efectos de la regulación del “contrato estatal” es que la Ley 80 de 1993 se configura como la regla general aplicable a toda la contratación de los entes públicos, de manera que cualquier excepción debe tener origen constitucional o legal[[10]](#footnote-10).

Por ello, las entidades estatales que se rigen por la Ley 80 de 1993, en virtud de la autonomía de la voluntad, pueden celebrar todos los acuerdos, denomínese contrato, convención, convenio, etc., que requieran para materializar sus objetivos misionales y consecuentemente los fines estatales. Entre otras cosas, porque de acuerdo con la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y para ello las autoridades administrativas tienen la obligación de coordinar sus actuaciones con la finalidad de lograr el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Conforme a lo expuesto, se concluye que el trámite de enajenación voluntaria directa, al que se refieren la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, no hace parte de la normativa del “sistema de compra pública”, toda vez que si bien dicho trámite implica la celebración de un contrato de compraventa, ese contrato tiene origen o razón de ser en la declaración previa de los bienes de “utilidad pública o interés social” en los términos del artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

# Respuesta

El procedimiento de enajenación voluntaria directa, establecido en la Ley 9 de 1989, modificado por la Ley 388 de 1997, no hace parte del “sistema de compra pública”, en virtud de la especialidad del procedimiento que regula.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Proyectó: Ana María Pérez Cárdenas

1. Constitución Política, “Artículo 58. Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

“La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. “El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto, Sentencia C- 474 del 10 de mayo de 2005, expediente: D-5410. [↑](#footnote-ref-2)
3. 3 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, sentencia del 9 de febrero de 2012, radicación número: 25001-23-24-000-2001- 01262-01. [↑](#footnote-ref-3)
4. El capítulo VII reguló lo atiente a la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y en el capítulo VIII lo relacionado con la expropiación administrativa. [↑](#footnote-ref-4)
5. Al respecto en sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 19 de agosto de 2011, Radicación numero: 73001-23-31-000-1998-01289-01(20.382). [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, Sentencia C-669 de 28 de octubre de 2015, expediente: D-10693. [↑](#footnote-ref-6)
7. Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.2.1. Partícipes de la Contratación Pública. Los partícipes del sistema de compras y contratación pública para efectos del Decreto-Ley 4170 de 2011, son:

“1. Las Entidades Estatales que adelantan Procesos de Contratación.

“En los términos de la ley, las Entidades Estatales pueden asociarse para la adquisición conjunta de bienes, obras y servicios.

“2. Colombia Compra Eficiente.

“3. Los oferentes en los Procesos de Contratación. “4. Los contratistas.

“5. Los supervisores.

“6. Los interventores.

“7. Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ley 80 de 1993, “Artículo 32. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación”. [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, sentencia del 8 de septiembre de 2005, radicación número: 11001-03-06-000-2005-01667-00(1.667). 11 Constitución Política, artículo 209. [↑](#footnote-ref-10)