

ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LA EXPROPIACION EN LA NUEVA LEY DE REFORMA AGRARIA

Por: RAMIRO BEJARANO GUZMAN
Profesor de las Facultades de Derecho
del Externado, Los Andes, El Rosario.
Miembro de número del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Objetivo.

La Ley 30 de 1988, sancionada finalmente por el Presidente de la República, vigente desde el pasado 22 de marzo, no sólo determinó el alcance y propósitos de una nueva tentativa de reforma agraria, sino que reformó el proceso de expropiación actualmente regulado en el estatuto procesal civil.

No pretende este trabajo hacer un estudio de todo el contenido de la ley, que es prolijo y versátil, como tampoco examinar si se violó o nó la carta política con su expedición, o al ser votada en la Cámara de Representantes, y menos auscultar si es o nó conveniente.

Nuestro propósito es simplemente suministrar un apretado resumen de la regulación procesal adoptada en la reciente legislación, más con ánimo informativo, dejando a salvo la posibilidad de formular algunos comentarios o juicios aislados.

La circunstancia de haber sido invitados generosamente por el señor Viceministro de Agricultura Doctor LUIS GUILLERMO SORZANO ESPINOSA, a conocer apartes del proyecto gubernamental, principalmente en lo relativo a los aspectos procesales de la expropiación, compromete nuestra serena objetividad para realizar un estudio crítico de estas disposiciones, pero estamos en capacidad de advertir que se consultaron fundamentalmente

dos criterios: la economía procesal y el deseo de subsanar algunos defectos de la legislación de expropiación vigentes en el C.P.C.

La ley ha regulado un proceso de expropiación, que regirá únicamente para los fundos involucrados en la reforma agraria, lo cual significa que las normas del mismo trámite previstas a partir del artículo 451 y s.s., del C.P.C., seguirán gobernando los procesos de expropiación de todos los demás bienes, distintos de los fundos destinados a la reforma en el campo.

Con esa óptica nos proponemos solamente explicar los pasos necesarios del nuevo procedimiento de expropiación, anotando que a pesar de haber entrado en vigencia la ley, ella aún no ha dado su total desenvolvimiento, por cuanto no ha entrado a operar la nueva jurisdicción agraria, que esta nueva legislación ha en verdad revivido, en lo que sin duda constituye uno de sus más importantes aciertos. Esa limitante nos obliga a restringir el tema de esta nota, sin reparar en las bondades o defectos de la nueva ley, que sólo el tiempo y la experiencia habrán de descubrir.

1) RESOLUCION DE EXPROPIACION.

El artículo 25 del texto de la Ley, reformativo del 59 de la Ley 135 de 1961, regula todo el procedimiento de expropiación, que como es apenas obvio se inicia con la resolución proferida por el Gerente General del INCORA.

El Gerente General del Instituto deberá proferir esta resolución de expropiación, si el propietario no aceptare la oferta, o se presume que la declinó, lo que ocurre cuando no haga manifestación alguna dentro del término legal previsto para ello. Como nota curiosa, es importante resaltar que cuando se produce la oferta de negociación del bien, ella no es susceptible de recurso alguno, "y será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente", lo que permitirá a terceros enterarse de la eventualidad de la expropiación del fundo y asumir los riesgos o consecuencias derivadas de realizar cualquier negocio jurídico sobre el mismo.

La resolución de expropiación debe ser notificada en la forma prevenida en el C.C.A., artículos 44 y 48 y contra ella sólo procederá el recurso de reposición. Transcurrido un mes sin que se haya resuelto el recurso, o que el Instituto haya presentado la demanda de expropiación, se entenderá denegada la impugnación y el acto quedará ejecutoriado. De lo anterior se infiere que el Instituto bien puede presentar la demanda de expropiación sin que haya resuelto la impugnación, con lo que se facilita la iniciación del proceso respectivo, al paso que tal actitud implica negación a las razones del recurrente.

Contra la resolución citada no es posible la iniciación de acción contencioso administrativa alguna, aunque en el proceso de expropiación, se permite impugnar la legalidad del acto administrativo, por las mismas razones con base en las cuales puede controvertirse un acto, salvo la que ataque motivos de inconveniencia, para que sea resuelto el conflicto por vía incidental, sin que pueda suspenderse provisionalmente el mismo.

2) DEMANDA DE EXPROPIACION.

Como una útil innovación, el proceso de expropiación deberá adelantarse ante el Tribunal Contencioso Administrativo, del lugar donde se encuentre el inmueble. Naturalmente, puede criticarse esta asignación de competencia, con el argumento de que estos tribunales no sólo son pocos, sino que sus sedes estarían distantes de los bienes a expropiar, como también la ostensible congestión que en ellos se presenta. Tales críticas quedan sin piso, si se advierte que el artículo 35 de la ley, autorizó la creación de la sección de asuntos agrarios, adscrita al Consejo de Estado, y la provisión de dos magistrados adicionales en los Tribunales para que se encarguen de estos procesos y otros afines, como también la circunstancia de que los términos para adoptar las resoluciones son perentorios y el funcionario que los desatienda queda expuesto a la vacancia de su cargo, todo lo cual garantiza que los debates serán evacuados pronta y cumplidamente.

Una vez ejecutoriada la resolución de expropiación, el INCORA deberá demandar dentro de los tres meses siguientes. Si no lo hace en esta oportunidad, ya no podrá hacerlo, y si estuviere interesado en la expropiación, deberá reiniciar el camino de la negociación directa. Se trata de un verdadero caso de caducidad, que si no se advierte y en todo caso se propone la demanda, habilita a su rechazo in-límine.

La demanda de expropiación debe venir acompañada además de los anexos comunes, de los siguientes:

- a) Copia auténtica de la resolución, con las constancias de notificación y ejecutoria.
- b) Dictamen pericial del predio, practicado por el Instituto "Agustín Codazzi".
- c) Los documentos que acrediten haber agotado la negociación directa.

En esa demanda debe indicarse la porción que podría excluirse de la expropiación, en el evento de que el demandado dentro del término del

traslado, se allanase al libelo propuesto. Este beneficio puede ser utilizado por el propietario del fundo en la etapa de la negociación directa, y se mantiene aún dentro del proceso, como un incentivo para que el demandado prescinda de toda controversia y se exonere inclusive de las costas. De igual manera, en la demanda deberá acompañarse un plano elaborado por el Instituto del globo en mayor extensión, dentro del que se encuentre y precise el fundo objeto de expropiación.

3) ADMISION Y RECHAZO DE LA DEMANDA.

El Tribunal definirá en el auto admisorio sobre su competencia, de manera que en el futuro no pueda volverse a ventilar esta situación, y si advierte que no lo es, deberá rechazarla in-límine. Si se encuentra probado alguno de los eventos previsto en los numerales 4 y 5 del artículo 97, se inadmitirá el libelo, para que se subsane so pena de rechazo, y si se advierte la falta de integración del contradictorio, deberá procederse a las citaciones pertinentes, conforme lo dispone el artículo 83 del C.P.C.

El proveido que admita la demanda, sólo es susceptible de ser impugnado por medio de reposición.

Con estas advertencias, el Tribunal podrá oficiosamente corregir los defectos formales desde el principio, decretando inclusive las medidas de saneamiento, encaminadas, como se sabe, a evitar las nulidades o sentencias inhibitorias, que es uno de los grandes defectos de la ley procesal civil.

4) NOTIFICACION Y TRASLADO.

La demanda será notificada a los demandados en la misma forma que está prevista actualmente, pero se estableció un mecanismo similar al previsto en el proceso de declaración de pertenencia, consistente en la citación al proceso de todos los terceros indeterminados, quienes estarán asistidos por un curador ad-litem. Con este emplazamiento forzoso, que debe difundirse por una sola vez en prensa, se pretende no sólo vincular a todos quienes se crean con derecho a intervenir en el debate, sino crear las condiciones legales para que el fallo haga tránsito a cosa juzgada material, con efectos "erga omnes".

5) EXCEPCIONES.

En materia de excepciones, se mantiene la prohibición de formular excepciones perentorias, y se introduce una importante modificación en cuanto a las excepciones previas. En efecto, el demandado podrá proponer

como previas la inexistencia, incapacidad o indebida representación del demandado, las cuales se tramitarán por vía incidental, a menos que al formularlas, el INCORA, reforme la demanda y subsane el defecto, en cuyo caso se declarará terminada la tramitación. Este sistema permite que los motivos aludidos sean decididos en forma previa a la sentencia, y no como ocurre en el actual sistema, que es en el fallo donde se reconocen, creando situaciones de franco desconocimiento de la técnica y economía procesales.

Si el demandado no alega ese hecho como excepción previa, no podrá hacerlo valer después como motivo de nulidad. De igual manera, se impide al demandado alegar como causales de nulidad, los motivos previstos como de excepción previa en el artículo 97 num. 1, 4, 5 y 7 del C. de P.C., si no los propuso por medio del recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda. En este último evento, si el demandado propuso alguno de los motivos por la vía de la reposición, y no prosperó la impugnación, será viable la proposición del incidente de nulidad.

Infortunadamente en el inciso 3 del numeral 5 del artículo 25 de la Ley 30 de 1988 (artículo 59 de la Ley 135 de 1961) al referirse sobre el trámite a agotar cuando prospera el recurso de reposición interpuesto contra el auto admisorio de la demanda, por los motivos del artículo 97 num. 1, 4, 5 y 7 del C.P.C., se incurrió en un error. En efecto, en la citada disposición se indica que si el Tribunal al resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto admisorio de la demanda, lo encuentra fundado por la ocurrencia de algunas de las causales del artículo 97 num. 1, 4, 5 y 7 del C.P.C. se "...declarará inadmisibles la demanda y PROCEDERA COMO SE INDICA EN EL INCISO 2 DEL NUMERAL 8 DEL PRESENTE ARTICULO Y SI EL INCORA SUBSANA LOS DEFECTOS DENTRO DEL TERMINO PREVISTO,..." (Mayúsculas nuestras), se admitirá el libelo o se rechazará, en caso contrario. La referencia de esta norma al inciso 2 del numeral 8 del mismo artículo es errada, por cuanto en ese texto, no se regula nada sobre un supuesto trámite, sino lo relativo a la imposibilidad de proponer como causal de nulidad contra la resolución de expropiación, los vicios de forma no alegados al momento del ejercicio del recurso de reposición, con base en el cual se haya agotado la vía gubernativa. Siendo ello así, la referencia que quiso hacerse no fue al inciso 2 del numeral 8 de ese artículo, sino al numeral 3 inciso 2 literal a., del mismo, pues en éste se señala que en caso de inadmisión se debe corregir el defecto de que adolezca el libelo, por la entidad demandante, dentro de los cinco días siguientes.

6) ALLANAMIENTO.

Si el demandado se allanare a la demanda dentro del término de traslado, gozará de un doble beneficio: el tribunal le reconocerá el derecho a que se excluya del inmueble a expropiarse una parte que se destinará a su personal cultivo y explotación, y además no será condenado en costas. Desde luego, el allanamiento puede presentarse en etapa posterior a la contestación de la demanda, pero si ello ocurre, no se gozará de las aludidas prerrogativas.

7) ENTREGA DEL INMUEBLE Y AVALUO.

Para resolver la vieja querrela sobre si la entrega del inmueble a expropiar puede ordenarse antes de la sentencia, se consagraron dos formas específicas:

a) Una denominada anticipada, que puede solicitarse por el Instituto desde el auto admisorio de la demanda, para que se produzca antes de la sentencia, siempre que se haya consignado el 30% del avalúo comercial, practicado por el "AGUSTIN CODAZZI" y acompañar los títulos de garantía del pago del saldo del valor del bien. Si el inmueble no excede de 500 salarios mínimos, el INCORA podrá obtener la entrega siempre que consigne el importe total del precio del referido avalúo.

b) Una entrega también denominada anticipada, pero para que se produzca una vez proferida la sentencia y antes de que se practique el avalúo correspondiente. Esta entrega requiere sentencia, y además que el INCORA haya consignado el valor del avalúo catastral más un cincuenta por ciento, o que haya constituido póliza de seguros para garantizar el pago del saldo del precio.

En las diligencias de entrega no son admisibles las oposiciones, y los terceros que pretendan formularlas, deberán hacer valer sus derechos en el respectivo proceso de expropiación, a efectos de que se les reconozca una suma a título de indemnización. Los peritos al realizar el experticio, evaluarán por separado el valor del fundo, y en forma independiente el de las indemnizaciones o reconocimientos de los demandados o de los terceros que hayan hecho valer sus derechos.

Es razonable afirmar que si el Tribunal al determinar el monto de la indemnización en favor del demandado, debe tener en cuenta el valor comercial de los bienes expropiados, como lo afirma el numeral 16 del art. 25 de la ley, ello significa que el experticio de los peritos debe también referirse al valor real que pueda tener el bien.

8) IMPUGNACION DE LA RESOLUCION DE EXPROPIACION SENTENCIA Y EFECTOS.

Como ya lo anotamos, este acto administrativo no es susceptible de ser demandado en forma autónoma ante la jurisdicción contencioso administrativa. Con esta prohibición se pretendió evitar las inevitables parálisis de los procesos de expropiación, sucedida por causa de la tramitación simultánea y separada de las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa. Justamente para que fuera razonable traer a este proceso, como se hizo, el debate propio sobre la legalidad del acto expropiatorio, fue que se asignó competencia a los Tribunales Administrativos.

A pesar de que no se permite la acción contencioso administrativa en forma separada del proceso de expropiación, en este último, se faculta al demandado para controvertir la legalidad de la resolución del INCORA.

Ese derecho debe agotarlo el demandado dentro del término del traslado de la demanda, mediante el incidente que debe elaborarse atendiendo todos y cada uno de los requisitos previstos en el C.C.A. artículos 137 ys.s.

Ese incidente permitirá controvertir la legalidad del acto, salvo por motivos de conveniencia o vicios de forma no debatidos en la vía gubernativa, y si a pesar de esa prohibición se formulan estos reparos, el Tribunal deberá rechazar in límine el incidente.

Desde luego, no obstante que se señaló el incidente como vehículo procesal idóneo, para que dentro del proceso de expropiación se discuta la legalidad del acto, era necesario prever un término de traslado para alegar la conclusión, que no está regulado en la actuación incidental, ello es apenas obvio, si se tiene en cuenta que se acabó con un verdadero proceso, pero que se ha respetado el derecho de defensa de las partes en el trámite ahora consagrado.

Una vez agotado el término de traslado para alegar de conclusión, el Tribunal decidirá mediante sentencia sobre la legalidad del acto expropiatorio. Si encuentra que se violó la ley, declarará la nulidad del acto administrativo, se abstendrá de resolver la expropiación y devolverá todos los documentos para que el INCORA dentro de los 20 días siguientes reinicie la actuación, a partir del hecho vicioso.

Si el Tribunal encuentra que el acto expropiatorio no es contrario a la ley, así lo resolverá mediante auto, en el que además deberá pronunciarse sobre el único motivo de excepción previa, si se hubiere propuesto. Si se

advierte que no prospera tampoco el motivo de excepción previa, el Tribunal así lo señalará, para posteriormente dictar sentencia ordenando la expropiación y el consiguiente avalúo del bien.

La sentencia que acceda a la expropiación tiene efectos "erga omnes", deberá ser protocolizada en una notaría, y registrada en la oficina de registro de instrumentos públicos pertinente.

Para obligar a los funcionarios que conozcan de estos procesos, a cumplir los términos legales, la legislación estableció un celoso sistema de rígidas sanciones, encaminadas a sancionar la morosidad. En efecto, cuando el proceso lo conozca un juez comisionado, éste deberá dar prelación a la práctica de pruebas ordenada en estos procesos, y evitar la dilación, pues ello se considera causal de mala conducta sancionada con la vacancia del cargo.

En cuanto a los magistrados del Tribunal o del Consejo de Estado que conozcan de estos procesos, deben registrar el proyecto de sentencia que decida la impugnación dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de traslado para alegar de que disponen las partes. Si el magistrado ponente no presenta el proyecto, el expediente pasará automáticamente al otro magistrado para que lo realice dentro de los cinco (5) días siguientes. Una vez presentado el proyecto de fallo, el Tribunal o Consejo de Estado deberá dictar sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes. Si no se profiere la sentencia en ese plazo, o no se atienden los términos para fallar y tramitar el incidente de excepción previa y el de impugnación y en general los términos del proceso, ello constituirá también causal de mala conducta del magistrado, que será sancionada con la vacancia del cargo.

9) RECURSOS.

Las providencias proferidas en este proceso son susceptibles del recurso de reposición, salvo la sentencia, el auto que deniegue la práctica de una prueba que haya sido oportunamente solicitada y la que resuelva sobre la liquidación de condenas que serán apelables ante el Consejo de Estado, desde luego, sin perjuicio de la consulta prevista en el artículo 184 del C.C. A., la que de todas maneras deberá surtirse en atención a que los terceros indeterminados siempre estarán asistidos por curador ad-litem.

El necesario agotamiento de la consulta, que en principio podría aparecer engorroso y dispendioso, no resultará como se supone, en atención a las sanciones a que están expuestos los falladores.

La sentencia que se pronuncie sobre la expropiación no será susceptible de los recursos extraordinarios de revisión y anulación.

10) RESTITUCION DEL INMUEBLE.

Si por cualquier causa se produjere la entrega anticipada a la sentencia del inmueble, y ella fuere adversa, por decisión del Tribunal o revocación del Consejo de Estado, deberá restituirse el bien, si ello fuere posible, y condenar al INCORA a pagar el valor de todos los perjuicios causados, descontando el valor de las mejoras realizadas con posterioridad a la entrega.

Si no fuere posible la restitución, se condenará in-génere al INCORA al pago de los perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante) y se ordenará la entrega al demandado de la caución y de los títulos de garantía. Esa condena en abstracto se tramitará por la vía del artículo 308 del C.P.C., pero el término para presentar la liquidación será de cuatro (4) meses y no de dos (2) como está previsto.

Si el INCORA como consecuencia de haber recibido anticipadamente el inmueble, ha hecho entrega de los fundos a beneficiarios de la reforma agraria, de manera que se haga imposible la restitución, por el natural caos social que ello provocaría, y se impida la tradición de esos bienes por causa de sentencia adversa a la expropiación, la ley presume de derecho que esos poseedores son de buena fe, y podrán titular esas propiedades, cualquiera sea su extensión superficiaria, por el trámite del Decreto 508 de 1974 siempre que se haya poseído con explotación económica durante cinco (5) años. Esta fórmula permite a los beneficiarios de reforma agraria, a quienes no se les pudo titular los fundos entregados, que saneen esas propiedades posteriormente, pero obligándolos a incorporarlas al sistema de producción y en especial a no mantenerlas incultas.

11) ACCION DE REPARACION DIRECTA PARA RECLAMAR OTROS PERJUICIOS.

Cualquiera otra indemnización adicional al valor comercial del bien expropiado, podrá ser alegada por la vía de la reparación directa, prevista en el artículo 86 del C.C.A., ante el mismo Tribunal que decretó la expropiación, quien al determinar el monto a favor del peticionario, no incluirá lo que se hubiese pagado por razón de la expropiación.

Dejando a salvo esta acción, con la limitante de ejercerla ante el propio Tribunal que conoció de la expropiación, se permite a quien sufrió perjuicios adicionales y diferentes a la propia expropiación, (como serían por

