



Al contestar cite Radicado 2024312020040336 Id: 1466424  
Folios: 8 Fecha: 2024-09-26 07:52:47  
Anexos: 1 DOCUMENTOS ELECTRONICOS  
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA  
Destinatario: OFICINA GESTION DE PROYECTOS

**1202**

Bogotá D.C. 25 de septiembre de 2024

**PARA: EDGAR IVÁN CANO MONROY**  
Jefe oficina Gestión de Proyectos

**DE: JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Asunto:** Id: 1411690 - Concepto relativo a la incorporación de compensaciones sociales en la gestión predial para los proyectos de infraestructura de la Entidad.

Respetado doctor Edgar Iván,

En atención a la solicitud citada en el asunto, la Oficina Asesora Jurídica procede a emitir su concepto frente al tema del asunto, se procede a tal fin en los siguientes términos:

## I. PROBLEMA JURÍDICO.

Establecer la viabilidad de incorporar compensaciones sociales en la gestión predial para los proyectos de infraestructura de la Aeronáutica Civil.

## II. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL GENERAL

- **Constitución Política de Colombia de 1991:** Asegura la prevalencia del interés general y la función social y ecológica de la propiedad.
- **Ley 9 de 1989:** Establece los procedimientos para la oferta de compra directa y la expropiación judicial, incluyendo la indemnización por daño emergente y lucro cesante.
- **Ley 388 de 1997:** Introduce la expropiación por vía administrativa y regula los planes de ordenamiento territorial.
- **Resolución 545 de 2008 del entonces Instituto Nacional de Concesiones:** Resolución por la cual se definen los instrumentos de gestión social aplicables a

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 1 de 8

proyectos de infraestructura desarrollados por el instituto nacional de concesiones y se establecen criterios.

- **Resolución 1776 de 2015:** Se definen los instrumentos de gestión social aplicables a proyectos de infraestructura desarrollados por el Instituto Nacional de Concesiones y se establecen los criterios para la aplicación del Plan de Compensaciones Socio económicas.
- **Decreto 1077 de 2015:** Compila las disposiciones reglamentarias relacionadas con el desarrollo territorial y la gestión predial.
- **Decreto 149 de 2020:** Se ocupa de la transferencia de dominio de bienes fiscales entre entidades y otros asuntos relacionados con la gestión predial.
- **Ley 1742 de 2014:** Se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones.
- **Sentencia C-476 de 2007 Corte Constitucional.** EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Fijación de previa y justa indemnización/PRECIO INDEMNIZATORIO EN EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Fijación en la etapa de oferta, de acuerdo a avalúo comercial, no vulnera carácter previo y justo de indemnización
- **Sentencia C-1074 de 2002 Corte Constitucional.** PROCESO DE EXPROPIACION-Etapa de negociación/EXPROPIACION POR VIA JUDICIAL-Enajenación voluntaria/EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Negociación directa/ EXPROPIACION POR VIA JUDICIAL-Procedimiento/ EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Procedimiento/ DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Carácter/ DERECHO A LA PROPIEDAD-Elementos.

### III. FUNDAMENTOS CONSITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

La noción de compensación social en el marco de la gestión predial en Colombia, tiene su origen en la Constitución Política de 1991, la cual establece que Colombia como un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general, crea un escenario en el cual, se evidenció la necesidad desarrollar políticas y normativas relacionadas con las compensaciones sociales en el marco de la gestión predial.

A través del tiempo se han promulgado diversas leyes y decretos que han ido conformando el sistema normativo actual que regula el marco de la gestión predial aplicable, a su vez, a los proyectos de infraestructura; actualmente en ellos no se contempla la noción de compensación social como mecanismo de mitigación de la afectación generada por la ejecución de dichos proyectos.

En el caso de la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, se establecieron las bases para la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, incluyendo la necesidad de compensar adecuadamente a los propietarios afectados por medio de la entrega del precio a la parte expropiada; además, contempla como compensación por obras públicas los siguientes escenarios:

*“ARTÍCULO 128: COMPENSACIONES POR OBRAS PUBLICAS. Cuando con la construcción de una obra pública, se lesione el patrimonio de un particular habrá lugar a compensaciones siempre y cuando los particulares afectados sean vecinos colindantes de la obra, soliciten al municipio su compensación y demuestren que con ella se lesiona su patrimonio de forma permanente, en los términos que establece esta ley y su reglamento.*

*La lesión en el patrimonio está expresada en el menor valor de los inmuebles afectados por la construcción de la obra pública, siempre y cuando la diferencia entre el valor del inmueble al momento de solicitar la compensación y el valor de la última transacción inmobiliaria previa a la realización de la obra, actualizado con el índice de precios al consumidor para empleados, sea superior al treinta por ciento (30%).*

*El monto de la compensación podrá ser pagado en dinero, en títulos valores dederechos de construcción y desarrollo, en pagarés de reforma urbana, o a través de descuentos del impuesto predial.*

*El plazo máximo para presentar la solicitud de compensación por obra pública será de dos (2) años contados a partir de la finalización de la obra. Transcurrido este plazo no habrá lugar a la compensación de que trata esta ley.*

*El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para definir las compensaciones de que trata el presente artículo, siguiendo los criterios establecidos para el cálculo de la participación en plusvalía.*

**PARAGRAFO 1o.** *Para garantizar la disponibilidad de recursos destinados a las compensaciones del presente artículo, los presupuestos de obra incluirán tal rubro y se colocarán en el Fondo de Compensaciones de que trata el artículo 49 de esta ley, si los hubiere creado el municipio.*

**PARAGRAFO 2o.** *Los procedimientos y recursos para solicitar la compensación se egrirán por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.*

**PARAGRAFO 3o.** *En caso de peticiones de compensación infundadas, temerarias o de mala fe, el peticionario será sancionado con una multa equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la compensación solicitada.”*

Ahora bien, el artículo 10° de esta misma ley, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, dispone los asuntos que se consideran de utilidad pública e interés social, entre los cuales están los proyectos de infraestructura de sistemas de transporte masivo como lo es el transporte aéreo, así:

*“ARTÍCULO 58.- Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así:*

*"Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:*

*(...)*

*e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;  
(...)*

Una de las estructuras normativas que más se acerca al concepto de compensaciones sociales, es la citada Resolución 545 de 2008, adicionada en varios aspectos por la Resolución 1776 de 2015, que plantea un procedimiento para la aplicación del que denomina "plan de compensaciones socioeconómicas" de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 18. PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DEL PLAN DE COMPENSACIONES SOCIOECONÓMICAS.** *El procedimiento para la aplicación de factores de compensación socioeconómica a unidades sociales se iniciará durante la misma etapa de elaboración de fichas prediales, estudios de títulos y avalúos requeridos para la adquisición de los predios requeridos para la ejecución del proyecto, (...)*

**ARTÍCULO 19. APLICACIÓN DEL PLAN DE COMPENSACIONES SOCIOECONÓMICAS EN CASO DE EXPROPIACIÓN.** *No serán objeto de reconocimientos contemplados en el presente capítulo las unidades sociales que en desarrollo de la adquisición predial no accedan a la enajenación voluntaria del inmueble, salvo que, iniciado el proceso de expropiación judicial, acepten la oferta de compra y se concrete la enajenación voluntaria.*

*No obstante, cuando se adelante la adquisición de predios mediante el procedimiento de expropiación administrativa sin que se llegue a un acuerdo para el traslado voluntario de la unidad social, o la suspensión de la actividad productiva de ser el caso, las compensaciones socioeconómicas, diferentes al restablecimiento de vivienda, podrán incluirse como parte del valor del precio indemnizatorio en el acto administrativo a que se refiere el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, dando cumplimiento de lo establecido por las Sentencias C1074 de 2002 y C476 de 2007, emitidas por la honorable Corte Constitucional"*

En consecuencia, las entidades públicas que adelanten obras, proyectos o intervenciones en predios privados, con fundamento en motivos de utilidad pública definidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que impliquen desplazamiento de población, deben desarrollar como acción estratégica un plan de gestiones económicas y sociales que de una parte, faciliten el traslado de los terceros que se encuentren asentados en las zonas objeto de intervención por obra pública, y de otra, mitigue los impactos causados a la población trasladada.

El anterior argumento se encuentra fundado en los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional en sentencias C-1074 de 2002 y C-476 de 2007, de la siguiente manera:

Corte Constitucional. Sentencia C-1074 de 2002 Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C., 2002.  
*"La indemnización debe ser justa, es decir, debe ser fijada teniendo en cuenta los intereses de la comunidad y del afectado y, por lo tanto, esos intereses deben ser ponderados caso por caso. La ponderación dentro del marco legal y constitucional la hará el juez civil en el evento de expropiación por vía judicial, y la entidad expropiante o el juez contencioso en el evento de la*

*expropiación por vía administrativa; la función de la indemnización es, por regla general, de orden reparatorio. Comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante. No obstante, en algunas circunstancias, al ser consultados los intereses de la comunidad y asumir dichos intereses un peso especial, ésta puede reducirse y cumplir tan sólo una función compensatoria. De otra parte, en circunstancias diversas, al ser consultados los intereses del afectado y adquirir éstos una relevancia constitucional especial, como en el evento de la vivienda familiar y en otros que serán precisados en esta sentencia, la indemnización puede, tanto en su monto como en su forma de pago, asumir una modalidad que la lleve a cumplir una función restitutiva.*

(...)"

"Corte Constitucional. Sentencia C-476 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C., 2007.

*"De lo anterior se desprende claramente que contrario a lo afirmado por el actor y por el señor Procurador, del texto de las disposiciones acusadas -examinadas de manera sistemática dentro del contexto del capítulo VIII de la Ley 388 de 1997 del que hace parte - no se desprende que con las mismas se haya determinado por el Legislador que en el caso de la expropiación por vía administrativa, el precio indemnizatorio que se pagará será únicamente "el avalúo comercial".*

(...)

*El "precio indemnizatorio" que se pagará por el bien corresponde fijarlo a la administración mediante acto administrativo motivado (artículo 68 de la Ley 388 de 1997) en el que deberá ponderar en el caso concreto los intereses de la comunidad y del particular para determinar el valor y la forma de pago de la indemnización y garantizar así el respeto del artículo 58 superior.*

(...)"

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.**

En primer lugar, de acuerdo a los antecedentes normativos y jurisprudenciales citados, se observa la necesidad reconocida en la ley de que, en el caso en que exista afectación por razones de utilidad pública o de interés social en ejecución de algún proyecto a desarrollar por el Estado, el interés particular debe ceder ante el interés general, evento en el cual la única ruta posible para equilibrar las cargas y mantener el principio de igualdad, es la vía de la compensación.

Ahora bien, con el fin conocer las condiciones sociales de los terceros que, por ejemplo, deben ser reubicados con ocasión de proyectos a desarrollar, se requieren caracterizaciones socio económicas de cada una de las unidades prediales objeto de negociación para proyectos de infraestructura -de acuerdo con ello-, se hace necesario adoptar medidas para garantizar que las condiciones de vida de quienes deban trasladarse se mantendrán por lo menos iguales, cumpliendo con la ponderación de intereses al que se ha referido la Corte Constitucional.

En contraste con lo establecido en la Ley 388 de 1997, la cual nos orienta hacia la aplicación de compensaciones económicas y la distintas formas de aplicarla a los interesados, es

importante realizar la diferenciación de lo que en el contexto de la ejecución de proyectos de infraestructura se debe entender como compensación social, entendiéndose ésta como las medidas y beneficios que se proporcionan a las comunidades afectadas por la construcción y operación de dichos proyectos. Estas compensaciones tienen como objetivo mitigar los impactos negativos y potenciar los positivos que el proyecto pueda tener sobre la comunidad.

Algunas de ellas pueden incluir:

- Reubicación de comunidades: Cuando un proyecto requiere el uso de la tierra donde vive una comunidad, se les proporciona una nueva vivienda y se les ayuda a trasladarse a un nuevo lugar.
- Creación de empleo: Se generan oportunidades de trabajo para los habitantes locales durante y después de la construcción del proyecto.
- Mejoras en la infraestructura local: Esto puede incluir la construcción de escuelas, hospitales, carreteras y otras instalaciones que benefician a la comunidad.
- Programas de capacitación: Se ofrecen programas para mejorar las habilidades de los trabajadores locales, lo que les permite participar en el proyecto y mejorar sus perspectivas de empleo a largo plazo.
- Protección y mejoramiento ambiental: Se implementan medidas para proteger el medio ambiente y compensar cualquier daño causado por la construcción, como la reforestación o la creación de áreas protegidas.
- Apoyo a la economía local: Se fomenta el desarrollo de negocios locales y se apoya a los agricultores y pequeños empresarios para que puedan beneficiarse del proyecto.

La aplicación de alguna forma de compensación social, tiende a potencializar los proyectos evidenciando su impacto positivo en las comunidades locales, no solo a través de la mejora de la infraestructura, sino también a través de beneficios sociales directos. Así pues, las compensaciones sociales buscan no solo asegurar que los beneficios del proyecto se compartan con la comunidad y que cualquier daño sea compensado de manera justa, además de incluir la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y la transparencia en la gestión de los proyectos.

En línea con lo anterior, es vital indicar que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar y vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil y coordinar las relaciones de esta con la aviación del Estado; desarrollando las políticas, estrategias, planes y programas y proyectos sobre la materia, contribuyendo de esta manera al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

Para cumplir con uno de los objetivos, esta Entidad requiere la adquisición de inmuebles para la ampliación de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica en todo el territorio colombiano, necesidad que se concreta por requerimiento de cualquiera de las dependencias de la Entidad, especialmente por parte de las áreas técnicas como: Secretaria de Sistemas Operacionales, Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias, Dirección de Telecomunicaciones y ayudas de la navegación aérea, Oficina de Gestión de Proyectos, etc..

De acuerdo con el procedimiento para la adquisición de inmuebles establecido en el Sistema de Gestión de Calidad la Entidad - Isolucion, es indispensable realizar previamente sobre los mismos la práctica de avalúos comerciales, actividad que debe estar acorde con la resolución 898 del 19 de agosto de 2014, 1044 del 29 de septiembre de 2014 y 316 del 18 de marzo de 2015 proferidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, normas que fijan los criterios y parámetros para la elaboración de los avalúos comerciales requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte, por lo que nace la necesidad de contratar la entidad competente para la elaboración de los mismos.

Ahora bien, actualmente, y una vez verificado el Software Isolucion, se observa que Aerocivil no cuenta con procedimientos tendientes a gestionar compensaciones sociales en la adquisición de predios en el marco de proyectos de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, sin embargo, y con el fin traer ejemplos de otras Entidades, dentro del Plan de Compensaciones Socioeconómicas establecido por la Resolución 545 de 2008, norma expedida por parte del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) , adicionada por la Resolución 1776 de 2015 expedida por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), se pueden utilizar modelos de instrumentos de gestión social aplicables a proyectos de infraestructura. Estos modelos proporcionan una estructura que puede aplicarse al caso específico de gestión predial para los proyectos de infraestructura de la Entidad. Dentro de estos modelos de compensación se destacan los siguientes:

- Catálogo de Reconocimientos Sociales: El plan incluye un catálogo de reconocimientos que se otorgan a las unidades sociales afectadas. Estos reconocimientos pueden variar según el tipo de impacto y la magnitud del proyecto.
- Compensaciones Económicas: Se proporcionan compensaciones económicas a las personas o comunidades afectadas. Estas pueden incluir indemnizaciones por pérdida de tierras, viviendas o medios de subsistencia.
- Medidas de Apoyo Social: Además de las compensaciones económicas, se implementan medidas de apoyo social. Estas pueden incluir programas de capacitación, acceso a servicios básicos, reubicación y asistencia técnica.
- Participación Ciudadana: El plan promueve la participación activa de las comunidades afectadas en la toma de decisiones. Se busca su involucramiento en la identificación de impactos y en la definición de las medidas de compensación.
- Monitoreo y Evaluación: Se establecen mecanismos para monitorear y evaluar la efectividad de las compensaciones. Esto garantiza que se cumplan los objetivos sociales y económicos previstos.

## V. CONCLUSIONES.

Las normas y jurisprudencia analizadas en el estudio precedente nos permiten concluir, lo siguiente:

Actualmente, nuestras reglamentaciones internas no contemplan un procedimiento específico para las compensaciones sociales que pueda ser aplicable a la gestión predial para los proyectos de infraestructura de la Entidad.

La implementación de esta forma de compensación depende del análisis que se realice en cuenta a cuál puede ser adecuada para un proyecto específico, lo que implica un proceso detallado que debe incluir una evaluación de impacto social y medioambiental. Esto puede incluir estudios sobre cómo ese proyecto afectará a particulares, la vida cotidiana, la economía local, la cultura y el entorno natural.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que en la actualidad no se cuentan con las herramientas técnicas y jurídicas necesarias para llevar a cabo compensaciones sociales en el marco de compra de predios requeridos para el desarrollo de proyectos de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, no es posible incorporar compensaciones sociales en la gestión predial objeto de consulta.

No obstante, lo anterior, se considera pertinente y necesario regular al interior de la Entidad este asunto por parte de los áreas técnicas encargadas de estructurar los proyectos y adelantar la gestión inmobiliaria, con el fin de mitigar los impactos generados por el desplazamiento de privados y comunidades en relación a la adquisición de predios, estableciendo las acciones y actividades tendientes a compensar la afectación que deben soportar por motivos de utilidad pública e interés social, conforme a los criterios, parámetros y factores aplicables de conformidad con la normatividad vigente.

El presente concepto jurídico constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



**JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Santiago Nicolás Cruz Arenas, abogado Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Gustavo Moreno Cubillos, Coordinador Grupo Gestión Jurídica Estratégica



Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 8 de 8