

EXPOSICION DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY DEL VALUADOR

Por medio de la cual se crea y reglamenta la profesión de Valuador y se dictan otras disposiciones.

La valuación o elaboración de avalúos en Colombia es una actividad que representa un ALTO RIESGO SOCIAL, además de generar grandes efectos en sectores como las obras públicas, el desarrollo territorial, la vivienda, la justicia, el tributario, el concursal y el financiero, entre otros, pues de esta dependen decisiones con implicaciones en el patrimonio económico tanto del Estado como de los particulares.

La problemática se evidencia de diferentes maneras, por ejemplo en la adquisición de predios para obras y proyectos de utilidad pública hay retrasos para la iniciación de las obras, además de ser una fuente de conflictos entre el Estado y los propietarios y poseedores de los predios afectados, las diferencias entre los avalúos de las partes son abismales y no existe una regulación clara que indique quien puede hacer los avalúos, no se dirimen los conflictos por qué no hay capacidad de resolver la impugnación de los avalúos por parte del IGAC y después de los trámites, se entran en largos procesos donde en algunos casos se condena al estado con avalúos infinitamente superiores, realizados por auxiliares de la justicia que tienen una deficiente regulación.

En vivienda los créditos desembolsados en el año 2010 fueron superiores a 4.5 billones, operaciones donde intervienen los evaluadores, gran responsabilidad tienen estos agentes, basta solo con mencionar los señalamientos hechos a los evaluadores en la crisis financiera mundial.

En el campo empresarial los activos de las empresas que reportan la Superintendencia de Sociedades son cercanos a los \$500.000 millones.

Por último, el avalúo catastral de los inmuebles en Colombia es de 520 billones. Con esto vemos la importancia económica y social en Colombia de que se regule a través de una ley de la República, la actividad valuatoria

Hoy estamos frente a una normatividad dispersa y quienes ejercen la actividad tienen múltiples y heterogéneas maneras de certificarse sin existir una norma clara que establezca quien puede ejercer la actividad de evaluador en Colombia.

En el país es diversa la manera de certificarse y poder hacer avalúos, desde la inscripción en la superintendencia de Industria y comercio, que basta con diligenciar un formulario, hacer parte de los listados de auxiliares de la justicia, otros pertenecen a Gremio inmobiliarios con registros de evaluadores, que en nuestro país se denominan Lonja, pero que por ser un nombre genérico, en los últimos años, utilizan esta denominación empresas comerciales, aprovechándose del reconocimiento que tiene Las Lonjas en el campo de los avalúos.

En un estudio realizado por la Mesa Sectorial de Avalúos del SENA en el año 2006, con el fin de promover la certificación de Competencias Laborales de los evaluadores, se encontró que los evaluadores tienen las siguientes caracterizaciones

Total País	
Entidad ante la cual está inscrito o certificado	
Listas de la Supercomercio	67%
Listado Auxiliares de la Justicia	32%
Registro de evaluadores privado	66%
Lonja de Propiedad Raíz	82%
Otra clase de entidad	8%

Fuente: Encuesta diseñada y aplicada por el investigador a los evaluadores
Cálculos: Equipo investigador

De igual forma, según el mismo estudio existen más de 25 instituciones que tienen registros privados, todos con unos requisitos distintos y heterogéneos, hay algunos que con cursos de 8 horas entregan el registro hasta otros en el que se debe demostrar el conocimiento, la experiencia, en exámenes escritos.

- Asociación Lonja Inmobiliaria de Colombia
- Asociación Lonja Inmobiliaria de Colombia
- ASOLONJAS
- CAMALONJAS
- Cámara de la Propiedad Raíz
- CORFELONJAS
- CORPOLONJAS
- Corporación Lonja Colombiana
- FEDEASOLONJAS
- FEDELONJAS (Federación Nacional de Lonjas de Propiedad Raíz)
- Lonja de Avaluadores Asociados
- Lonja de Profesionales Avaluadores LONPA
- Lonja de Propiedad Raíz de Peritazgos y Avalúos D.C.
- Lonja de Propiedad Raíz y de Avalúos de Bogotá y Cundinamarca
- Lonja del Gremio Avaluador Propiedad Raíz y Horizontal – Lonjagremio
- Lonja Inmobiliaria de Avaluadores Ltda
- Lonja Inmobiliaria de Bogotá D.C.
- Lonja Inmobiliaria de la Sociedad Colombiana de Arquitectos
- Lonjavalúos
- Registro Nacional de Avaluadores de bienes muebles e inmuebles RNA-MI
- Registro Nacional de Avaluadores Profesionales RNAP
- Registro Nacional de Avaluadores R.N.A.
- Sociedad Colombiana de Avaluadores SCdA

Se busca presentar una iniciativa que de manera general regule todo lo referente a la valuación o elaboración avalúos en Colombia, especialmente a quien ejerza la profesión de valuador con la finalidad que se creen mecanismos jurídicos y técnicos para la regulación y protección de la misma.

De lo anterior se presenta el contenido de la exposición de motivos del proyecto de ley que regulará la profesión del valuador y creará los mecanismos e instituciones jurídicas necesarias para su adecuada implementación por parte de todos los agentes, autoridades y personas que tengan que ver en algún momento con esta profesión.

1. OBJETO DEL PROYECTO.

El objeto del proyecto es establecer de manera formal la actividad de la valuación que se ejerce en el país, pretendiendo unificar y adecuar la normatividad que existe hasta el momento, a través de un ley que permita definir quienes pueden ejercer la profesión, cual serán los requisitos que se deben tener para ejercerla, la institución que los regulará y cual será su régimen de ética aplicable así como las sanciones que tendrán por el incumplimiento del mismo.

Por lo anterior, se busca crear una ley de la república que organice el área de la valuación y los avalúos en Colombia, que permita profesionalizarla y a la vez se tengan mecanismos idóneos en momentos y situaciones en la toma de decisiones que dependan de un informe de valuación o avalúo; además, quienes los realicen tengan una formación idónea, la cual será formal y prestada por las instituciones de educación superior del País, previa autorización del Ministerio de Educación Nacional si cumple con los requisitos que se deriven de la normatividad que regula la materia.

2. MARCO JURIDICO

La Constitución Política de Colombia de 1991 estableció en su artículo 26 que “toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.” Frente al denominado riesgo social la Honorable Corte Constitucional marcó el argumento base para presentar este proyecto de ley en la Sentencia **C -1295 de 2000**, dispone que “el riesgo social debe ser identificado y reconocido de manera expresa por el legislador, por cuanto la regla general en la materia la persona que realice un avalúo debe contar con los conocimientos y la experiencia necesaria para que estos peritajes se ajusten a la realidad y cubran los diferentes aspectos que determinan el valor de un inmueble, con el fin de garantizar tanto a los deudores como a las entidades financieras, la seriedad e idoneidad de los avalúos, ya que de estos depende tanto el pago de un precio justo y la ventaja de un peritaje profesional sobre las condiciones estructurales y comerciales del inmueble para el comprador como la solidez de la garantía hipotecaria del acreedor. Un peritaje deficiente puede afectar tanto el derecho a la vivienda como la inversión de los compradores y la garantía de las entidades financieras”.

Si bien tal pronunciamiento de la honorable Corte Constitucional hace referencia a una norma que regula la vivienda y el acceso a la financiación de la misma, es importante advertir que la realización de

avalúos no solo es aplicable a dicha materia, sino a diferentes sectores que afectan sustancialmente la economía del país, entre los cuales están: la realización de obras públicas, la reestructuración económica de las empresas, la valoración económica de bienes muebles como inmuebles en todas sus categorías.

En este orden de ideas, es importante que exista una norma que regule de manera general la profesión de valuador y quienes la ejercen, pues su impacto en las decisiones que de ella dependan tiene un riesgo social, por ser decisiones que tiene un valor económico lo cual afecta de manera directa los capitales públicos y privados.

Frente a la ausencia de una ley general se ha permitido que el marco jurídico de los avalúos en Colombia sea extenso, desorganizado y bastante complejo, pues cada institución o entidad del Estado ha querido regular la actividad valuatoria incluyendo al mismo legislador, definiendo e impartiendo requisitos para acomodarlos a sus necesidades, existiendo así diferentes tipos de evaluadores cuantas necesidades de las instituciones del Estado existan; vale la pena traer algunas normas vigentes que regulan la materia y se presentan a continuación:

ENTIDAD	NORMA	TEMA
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	<p>LEY 435 DE 1998</p> <p>ARTICULO 2º LITERAL</p> <p>H</p>	<p>Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el</p>

		Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones.
	LEY 546 DE 1999 ARTICULO 50	Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.
	LEY 550 DE 1990 ARTICULO 60,61 62	por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
Gobierno Nacional Ministerio de Hacienda Ministerio de Desarrollo Económico	DECRETO 422 DE 2000	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 50 de la Ley 546 de 1999 y los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999.
Gobierno Nacional Ministerio de	DECRETO 2150 DE 1995	Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la

Justicia y del Derecho	ARTICULO 27	Administración Pública
Gobierno Nacional Ministerio de Hacienda Ministerio de Desarrollo Económico	DECRETO 466 DE 2000	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 50 de la Ley 546 de 1999. Honorarios de Avalúos
INCORA	RESOLUCION 2965 DE 1995	Por el cual se establece el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejorar rurales que se adquieran para fines de reforma agraria.
IGAC	RESOLUCION 0762 DE 1998	Reglamenta la ley 388 de 1998
Superintendencia de Industria y Comercio	RESOLUCION 13314 DE 2001	Reglamenta el artículo 50 de la ley 546 de 1999
Contraloría General de la República	RESOLUCION 5241 DE 2001	Fija los criterios de convocatoria para quienes pretendan presentarse como auxiliares de la justicia en los procesos de jurisdicción coactiva de la entidad.
Superintendencia de Sociedades	CIRCULAR EXTERNA N° 2 DE 2002	Presentación de inventarios, avalúos y rendición de cuentas.
Contraloría General de la República	CIRCULAR EXTERNA N° 45 DE 2001	Instrucción para la realización de avalúos para efectos contables, de los bienes inmuebles de los entes públicos.
Consejo Superior	ACUERDOS 1518 DE	Por medio del cual se establece el régimen de honorarios de los

de la Judicatura	2002 Y 1852 DE 2003	auxiliares de la justicia.
------------------	----------------------------	----------------------------

El esquema normativo anterior, muestra de como se regula el tema de avalúos y de cómo deben realizarse los mismos; lo cual ha permitido que cada entidad emita normas que reglamenten la actividad valuatoria generando un exceso de normas de manera dispersa en el ordenamiento jurídico.

Es importante entonces que se cree una norma con buenas disposiciones que permita dar organización normativa al propio ordenamiento jurídico colombiano, en el cual se ajusten y rijan todas las instituciones del Estado; ayudando a que no se sigan emitiendo normas especiales y específicas en materia de avalúos, lo que conllevaría a ofrecer seguridad jurídica por parte del Estado a sus administrados.

3. RAZONES DE CONVENIENCIA DEL PROYECTO.

El proyecto de ley adjunto contiene la herramienta necesaria para organizar de manera clara e institucional todo lo referente a la actividad valuatoria en los denominados avalúos o informes de valoración, su fin principal es considerar esta actividad como una profesión la cual será ofrecida por las Instituciones de Educación Superior del País, regulada por un código de ética profesional, un régimen sancionatorio y una institución de derecho público la cual será la encargada del fomento, promoción, control y vigilancia del ejercicio de la profesión de Valuador en Colombia.

4. CONTENIDO

Su contenido consta de 78 artículos los cuales se agrupan en seis (6) títulos:

El primer título basado en las generalidades de la ley, su objeto, las definiciones entendidas para la misma, el ámbito de aplicación, las clases de valuadores, por cuanto se está permitiendo que quienes han realizado y ejercido la actividad valuatoria por varios años con idoneidad y buen criterio se les permita otorgarles el título de valuator sin la necesidad de acudir a una Universidad.

Además establece las calidades que se deben tener para ejercer tal profesión, estableciendo también requisitos para las sociedades y asociaciones que tengan dentro de su objeto social la realización de avalúos.

El segundo título establece la actividad del valuator de manera general y en las áreas que pueda ejercer esta profesión, sus requisitos, el ejercicio ilegal de la misma y la regulación para los extranjeros que quieran ejercerla en Colombia.

En su tercer título hace referencia a la institución encargada del fomento, promoción, control y vigilancia del ejercicio de la profesión de Valuator, además de cómo estará conformada y a que ministerio estará adscrito, cuáles serán sus funciones, las competencias y facultades que le otorgará la ley y los mecanismos económicos con que contará para su sostenimiento y promoción de la profesión de valuator, denominada Consejo Nacional Profesional de Valuadores.

El cuarto título contiene el Código de ética profesional del valuator en el ejercicio de su profesión, el cual consagra los deberes, obligaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de la misma.

En su quinto título se refiere al régimen sancionatorio y disciplinario por incurrir en algunas de las disposiciones del código de ética, teniendo un procedimiento disciplinario acorde con los postulados de la Constitución Política en su artículo 29 que se refiere al debido proceso.

El sexto y último título referido a las disposiciones finales en cuanto a los efectos que tendrá la norma en su entrada en vigencia, pues quienes actúen como valuadores, avaluadores, tasadores y demás que se asimilen a estos utilizados en Colombia, se regirán exclusivamente por esta ley y aquellas normas que la desarrollen o la complementen, para buscar la organización y unificación normativa de la profesión de valuator y todas las actividades que le son propias, en busca de la seguridad jurídica y con los mecanismos de protección a esta profesión.

Es conveniente entonces la aprobación de este proyecto de ley, pues buscará la unificación normativa y la organización de manera detallada y concreta de la actividad valuatoria en Colombia, permitiendo el control por parte del Estado de una actividad la cual actualmente puede ejercerla cualquier persona, con alta incidencia en sectores como el económico tanto en lo público como en lo privado, siendo una obligación constitucional la protección de los bienes por parte de las autoridades de la república.

5. DERECHO COMPARADO.

El proyecto pretende además ser un proyecto innovador, pues por las condiciones en que se encuentra el ordenamiento jurídico en Colombia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no pueden ser aplicables modelos de otros países, casos como el mexicano de autorregulación en materia de avalúos y el Español que regula las sociedades tasadoras; no son adaptables a la regulación que se maneja en Colombia, pues debe ser un sistema de valuación propio, regulado y controlado por el Estado en cabeza de una sola institución.

Si bien se pretende que el sistema de regulación a través de este proyecto sea innovador, es importante mostrar como funcionan los sistemas de la valuación en México y España.

La regulación en México.

La actividad valuatoria en México es regulada por una institución de carácter privado denominada Asociación Nacional de Unidades de Valuación (ANUVAC) la cual es la encargada de controlar y vigilar la actividad en todo el territorio Mexicano, pues a ella se encuentran registradas las unidades de valuación, permitiendo evitar una excesiva reglamentación, especialmente cuando ésta excede el propósito de preservar la seguridad y solvencia de los participantes de un determinado sector o mercado que tiene el efecto de reprimir la sana competencia entre instituciones, pues es ella únicamente quien controla tal actividad, siendo una institución de carácter privado la

encargada de regular la actividad de la valuación, pues agrupa todas las unidades de valuación en este país.

En Colombia no existe una institución privada que tenga dicha competencia, pues si bien las lonjas de Propiedad Raíz del país gozan de un buen estatus y nombre dentro del medio de avalúos, la Corte Constitucional en sentencia C- 492 de 1996 consideró el término lonja en sentido genérico y por tanto en materia de avalúos equiparó estas, a las asociaciones y colegios que agrupen a profesionales dedicados a ese ramo. Tal decisión permitió que se crearan en Colombia todo tipo de asociaciones y lonjas que dicten cursos de avalúos considerables poco idóneos para la formación de los mismos, pues nuestra propia Constitución de 1991 en su artículo 38 garantiza la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan.

Por tal motivo no es viable entonces que el Estado entregue una función pública como es la de regular a un particular para que se encargue de autoregular el ramo o medio de los avalúos.

La Regulación en España.

España al pertenecer a la Comunidad Europea, ha delegado algunas funciones legislativas a un órgano supranacional, el cual se encarga de legislar en materia financiera, por tal motivo se adaptó la Legislación Española en materia de entidades de crédito con la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria de la Unión Europea,

además de otras modificaciones relativas al Sistema Financiero que introducen distintas mejoras técnicas en la normativa aplicable a ciertos mercados e instituciones financieras.

En algunas de estas disposiciones adicionales se actualiza el régimen sancionador previsto en la Ley 24/1988, del Mercado de Valores, y se establece un rango legal más adecuado, tanto para los corredores de comercio, como para las sociedades de tasación y entidades de crédito que dispongan de servicios propios de tasación por ser un componente del Sistema Financiero de la comunidad Europea.

Es entonces que tal aplicación de regulación a las sociedades tasadores en España se encuentra a cargo del Banco de España, ya que por disposición de normas supranacionales tal competencia debe otorgársele a esta entidad.

En Colombia no puede ser aplicable tal disposición, pues lo que se busca con el proyecto es no solo regular el sistema de valuación de entidades financiera sino todo lo relacionado a la valoración de bienes.

6. CONCLUSIONES

En Colombia es necesario entonces que exista una norma de carácter general que regule la actividad valuatoria, pues las disposiciones que se encuentran vigentes son aplicables a cada institución del Estado donde esta misma regula de acuerdo a sus necesidades, presentándose inseguridad jurídica para quien ejerce dicha actividad.

Se necesita además por decisiones de la misma Corte Constitucional y los derechos que otorga la Constitución que tal actividad sea controlada, vigilada y regulada, existiendo coherencia entre los diferentes poderes públicos, para poder cumplir con la obligación constitucional de la protección de los bienes por parte de las autoridades del Estado o de quienes cumplen su función.

La actividad valuatoria es importante en Colombia, lo cual puede generar alto riesgo social, pues de ella se conciben grandes efectos en sectores como vivienda, justicia, tributario, concursal, financiero, entre otros. De sus decisiones se producen efectos en el aspecto económico tanto en el patrimonio del Estado como de los particulares. Por lo anterior es necesario que exista un marco jurídico claro que regule la materia.