Fwd: Doctora MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General Corte Constitucional Ciudad Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 sobre expropiación de predios con asentamient...

patricia bustos <patriciabustosbrasby@gmail.com>

Mié 24/03/2021 12:51

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

10 archivos adjuntos (17 MB)

Demanda inconstitucionalidad Ley 2044 de 2020 - Violación Impacto Fiscal.pdf; Gaceta 249 de 2019 Ponencia Segundo Debate Cámara.pdf; Gaceta 890 Cámara de Representantes(1).pdf; Gaceta 890 Cámara de Representantes.pdf; Informe de Ponencia Primer Debate Cámara gaceta_134.pdf; Informe Ponencia Segundo Debate Senado - Gaceta 315 de 2020.pdf; Informes Ponencia Segundo Debate Cámara - Gaceta_890.pdf; LEY 2044 DEL 30 DE JULIO DE 2020.pdf; Proyecto de Ley - Exposición de Motivos - Gaceta_833.pdf; Cédula de Ciudadanía Patricia Bustos Brasby.pdf;

Doctora
MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General
Corte Constitucional
Ciudad

Asunto: **Demanda de inconstitucionalidad** contra los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 sobre expropiación de predios con asentamientos humanos ilegales (violación normas impacto fiscal)

Respetada Señora Secretaria:

Por su intermedio y para el correspondiente reparto presento demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 sobre expropiación de predios con asentamientos humanos ilegales.

Favor confirmar recibido y remitir radicado.

Adjunto lo anunciado.

Atentamente,

PATRICIA BUSTOS BRASBY
C.C. No. 20´715.029

Enviado desde mi Samsung Mobile de Claro

Señores Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 sobre expropiación de predios con asentamientos humanos ilegales (invasiones)

Yo, **PATRICIA BUSTOS BRASBY**, mayor de edad, ciudadana colombiana en ejercicio, identificada como aparece al pie de mi firma, con fundamento los artículos 40.6 y 242.1 de la Constitución Política y el artículo 2º del Decreto Extraordinario 2067 de 1991, solicito la inconstitucionalidad de os artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 sobre expropiación de predios con asentamientos humanos ilegales (invasiones), por violar el artículo 151 de la Constitución por no ajustarse a la Ley Orgánica **819 de 2003**, que **exige incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo**, para hacerlo compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual, no se cumplió en el presente caso.

I.- DE LAS NORMAS DEMANDADAS

Se demanda la inconstitucionalidad del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 del 30 de julio de 2020, cuyo contenido es el siguiente:

LEY 2044 DE 2020
(Julio 30)

Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.

ARTÍCULO 8o. OBTENCIÓN DE LA PROPIEDAD POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL. En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de este, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

ARTÍCULO 16. En complemento de los programas de legalización o titulación en asentamientos humanos ilegales precarios, se podrá:

1. Realizar de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos domiciliarios en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural;.

2. Realizar de manera simultánea un plan de articulación con la red de equipamientos de educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento. De ser necesario, al presentarse un déficit de alguno de los anteriores, el municipio debe elaborar un plan para la construcción de nuevos equipamientos que permitan un adecuado acceso al asentamiento.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la titulación de asentamientos humanos.

PARÁGRAFO 2o. Los procesos de legalización y titulación urbanística deberán desarrollarse conforme a lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

ARTÍCULO 17. Es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la legalización y regularización urbanística.

PARÁGRAFO 2o. Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16 de la presente ley, las entidades territoriales podrán implementar programas de mejoramiento integral de barrios y de vivienda, simultáneamente con los programas de titulación y legalización urbanística.

PARÁGRAFO 3o. Los programas de titulación de predios y legalización de barrios podrán realizarse simultáneamente, o precedidos uno del otro, sin importar su orden, siempre y cuando sean acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen.

ARTÍCULO 19. EXPROPIACIÓN. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

PARÁGRAFO 1o. El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

ARTÍCULO 26. RESPONSABILIDAD DEL TRADENTE EN LA TITULACIÓN DE INMUEBLES AFECTOS AL USO PÚBLICO EN PROCESOS DE ADQUISICIÓN O EXPROPIACIÓN POR MOTIVOS.DE UTILIDAD PÚBLICA. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación. o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la

escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio. Sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

PARÁGRAFO. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.

ARTÍCULO 30. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. El literal b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, quedará así:
b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.

c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.

ARTÍCULO 31. PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE ASENTAMIENTOS ILEGALES. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), un documento en el cual se establezca un Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales. El documento contendrá el plan de ejecución de m tas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes.

Los objetivos del Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales serán los siguientes, entre otros:

1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización, titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales.

2. Prevenir la proliferación de nuevos asentamientos ilegales.

3. Establecer mecanismos de acceso a servicios públicos a los asentamientos ilegales.

4. Formular estrategias de creación de empleo en los asentamientos ilegales.

5. Establecer estrategias de acceso al crédito para mejoramiento de vivienda de asentamientos ilegales legalizados.

PARÁGRAFO. Mientras el Gobierno nacional cumple la obligación que aquí se consagra, todas las demás disposiciones de la presente ley rigen desde el momento de su promulgación.

ARTÍCULO 32. RETROSPECTIVIDAD DE LA PRESENTE LEY. La presente ley solo aplicará para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuando puedan demostrar la posesión por un

tiempo mayor a diez (10 años) a la entrada en vigencia de la presente ley, y no aplicará para nuevos asentamientos humanos ilegales consolidados, ni asentamientos humanos ilegales precarios.

II.- NORMA CONSTITUCIONAL INFRINGIDA POR LOS ARTICULOS ACUSADOS

Los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 violan el artículo 151 de la Constitución y la Ley Orgánica **819 de 2003**, al no identificarse en la exposición de motivos y las ponencias, en Senado y Cámara de Representantes, **los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo**, tal como lo exige el artículo 7º de la citada Ley Orgánica.

III.- COMPETENCIA

Es competente la Corte Constitucional para conocer y resolver la presente Demanda por tratarse de normas con rango material de ley, conforme lo estipula el artículo 241.4 de la Constitución Política.

V.- DEL CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las normas acusadas son inconstitucionales porque viola el artículo 151 de la Carta, debido a que en la exposición de motivos y en las ponencias, como lo exige el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, no se identificaron **los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo**, como quiera que dichas normas imponen la obligación de expropiar los predios donde se encuentran los asentamientos humanos ilegales, con un costo fiscal del 10% del avalúo comercial del inmueble.

El artículo 151 de la Constitución establece que las leyes orgánicas son parámetros de constitucionalidad

El artículo 151 de la Carta Política establece que "El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán… las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo".

El canon constitucional citado, eleva a parámetro de constitucionalidad las leyes orgánicas. Por su expreso mandato, el ejercicio de la actividad legislativa, está sujeta a las leyes orgánicas. Así, cuando el Congreso aprueba una ley, apartándose de las exigencias de las leyes orgánicas viola la propia Constitución. Cuando ello sucede debe ser declarada dicha ley, contraria al Estatuto Supremo, tal como sucede en el presente caso, y paso a demostrarlo.

La Ley 819 de 2003 es una ley orgánica que sirve de parámetro de constitucionalidad de leyes orgánicas

Como lo establece el título de la Ley 819 del 9 de julio de 2003, por ella se dictan "*normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*".

De ahí que no exista duda alguna sobre la naturaleza orgánica de esa ley, en los términos del artículo 151 Superior. Así que la Ley 819 de 2003, sirve de parámetro de constitucionalidad de las leyes ordinarias.

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige examinar el impacto fiscal de las normas, identificar los costos fiscales y la fuente de financiación de esos costos

A efectos de mantener la estabilidad macroeconómica, todo proyecto de ley debe ajustarse a la **Ley 819 de 2003**, que obliga a examinar el impacto fiscal de las normas; para lo cual, exige incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El artículo 7º *ibídem*, dispone lo siguiente:

> "**Artículo 7º.- Análisis del impacto fiscal de las normas**. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
>
> "Para estos propósitos, **deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo**.
>
> "**El Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, **deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior**. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.
>
> "Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, **deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos**, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público". (negrillas fuera de texto)

Como queda visto, la norma orgánica dispone que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Y por ello ordena que **deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo**.

Es precisamente, esa exigencia la que se utilizará en el presenta caso como parámetro de constitucionalidad, en tanto, condiciona la validez de las leyes ordinarias atinentes a materias allí reguladas, como sucede con los artículos acusados de la Ley 2044 de 2020.

Los artículos los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 implican costos fiscales

Los artículos 17 y 19, parágrafo, de la Ley 2044 de 2020 establecen la obligación en cabeza de los alcaldes expropiar los predios donde se encuentran ubicadas los asentamientos humanos ilegales.

Así, el artículo 17 de la citada ley, establece que **es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización**

urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos. Así, que no es un simple deber, sino un mandato obligatorio de los municipios iniciar dichos procesos de legalización, mediante la expropiación.

Por su parte, el parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, el monto de la indemnización que deberán erogar los municipios y distritos producto de la expropiación de los inmuebles donde se ubican los asentamientos humanos ilegales.

En ese sentido esta norma señala que el valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio.

En síntesis, que estas dos disposiciones señalan la obligación en que tendrán que incurrir las entidades territoriales para expropiar los predios donde se ubican los asentamientos humanos ilegales que deben legalizar por obligación impuesta por las normas acusadas.

Los antecedentes legislativos de los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 20, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020 no identificaron los costos fiscales y la fuente de ingreso para financiar esos costos

En la exposición de motivos y en las ponencias, según lo ordena el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, deben identificarse los costos fiscales y las fuentes de financiación. Ninguno de estos antecedentes contiene la financiación de los costos fiscales de la iniciativa, como enseguida se verá.

El Proyecto de Ley No. 199 de 2018, Cámara, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, así como la **exposición de motivos**, fue publicado en la **Gaceta del Congreso No. 833 de 12 de octubre de 2018**.

Por ninguna parte de la Exposición de Motivos se da cuenta de los costos o impacto fiscal del Proyecto de Ley, mucho menos identifica las fuentes de financiación de dichos costos. Con lo cual el Proyecto se pone al margen de la exigencia del artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, parámetro de constitucionalidad en este caso, por mandato del articulo 151 Superior.

El otro Proyecto de Ley No. 305 de 2018, Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, el mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, de autoría de la Representante a la Cámara, Laura Fortich Sánchez, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1150 de 20 de diciembre de 2018.

La Exposición de Motivos de este Proyecto tampoco contiene la identificación de los costos e impacto fiscal, ni las fuentes de financiación o partidas presupuestales compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El Informe de Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 199 de 2018 acumulado con el Proyecto de Ley No. 305 de 2018, Cámara, publicado en la **Gaceta del Congreso 134 del 20 de marzo de 2019**.

Esta ponencia fue negativa. Propuso el representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca, a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley No. 199 de 2018.

En el Informe de Ponencia para Segundo Debate en la Cámara de Representantes, publicada en la **Gaceta No. 890 de 13 de septiembre de 2019**, presentada por los Representantes, Bayardo Gilberto Betancourt y Erasmo Elías Zuleta, no hace mención alguna para cumplir con las exigencias para hacerla compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, prevista por el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003.

En el Senado de la República los Informes de Ponencia tampoco identifican los costos e impacto fiscal de la iniciativa legislativa, como se demostrará a continuación:

En el Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 261 de 2019, Senado y No. 199 de 2018, Cámara, publicado en la **Gaceta del Congreso No. 197 de 11 de mayo de 2020**, presentada por los Senadores ponentes Efraín Cepeda Sarabia (coordinador), Andrés Cristo Bustos, Ciro Ramírez Cortés, Luis Eduardo Diazgranados, Gustavo Bolívar Moreno y Edgar Enrique Palacio Mizrani, en ninguno de sus componentes identifica o determina el monto de los costos de la iniciativa mucho menos la fuente para financiar dichos costos.

El Informe de Ponencia para Segundo Debate en el Senado de la República, publicado en la **Gaceta del Congreso No. 315 de 10 de junio de 2020**, que contó con los mismos ponentes, tampoco cumple con la exigencia del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, al no identificar los costos, ni los fuentes de financiación para hacerla consistente con el Marco Fiscal a Mediado Plazo.

Así las cosas, en la Exposición de Motivos y en las Ponencias, en Senado y Cámara, debió incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Lo cual no ocurrió en el presente caso, rompiendo el mandato orgánico que exige incluir los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Como ello no ocurrió se incurrió en una violación tanto del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, como del artículo 151 de la Constitución.

De las normas acusadas que no cumplieron con los parámetros fiscales orgánicos

Los preceptos legales acusados 1º, 8º, 16, 17, 19, 20, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, son atinentes a la expropiación de predios con asentamientos humanos ilegales (invasiones).

El parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, está referido al valor de la indemnización por la expropiación de los predios donde están ubicados los asentamientos humanos ilegales, que asciende al 10% del avalúo comercial de los predios. El artículo 17, *ibídem*, impone la obligación a los municipios y distritos de iniciar los procesos de legalización y regularización urbanísticas. En esta medida es evidente el impacto fiscal de estas normas: la primera que fija el monto de los recursos que se comprometen; la segunda, en cuanto, obliga a los municipios y distritos realizar los procesos de legalización, lo que implica expropiar a particulares titulares del derecho de dominio.

El artículo 1º acusado, describe el objeto de la ley, donde incluye sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados, entre otros, que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares. Este sentido normativo, relativo a sanear asentamientos humanos existentes en propiedad legítima de particulares, está directamente vinculada con los artículos 17 y 19 de la Ley 2044 de 2020, en cuanto fija la finalidad de dichos pretextos.

Con mayor razón el artículo 8º impugnado, en cuanto, autoriza a los entes territoriales para obtener la propiedad de los predios donde se ubiquen los asentamientos humanos ilegales, a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, sin que el propietario legítimo y a falta de este, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales; o, incluso, habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos.

Llama la atención que esta premisa normativa implica que si el particular acudió a la vía judicial, haciendo valer sus derechos, contando hasta con fallo judicial, es factible que sea expropiado, con desmedro de la misma cosa juzgada! Con todo, esta norma, está unida de manera estrecha a los artículos 17 y 19 acusados, en las medida en que autoriza obtener la propiedad donde se encuentran ubicados los asentamientos humanos ilegales.

El artículo 16 de la Ley 2044 de 2020, establece pautas sobre sobre la realización simultánea de programas de servicios públicos, obras de infraestructura y equipamentos urbanos. Por su parte, el artículo 26, acusado, impone obligaciones a los titulares de la propiedad expropiada de levantar las limitaciones que tengan los predios. Estas dos disposiciones sirven y permiten la rugularización y legalización de los predios donde se encuentran los asentamientos humanos ilegales. En esa medida al servir de medio para hacer efectivas las normas con impacto fiscal, guardan una unidad de materia, que implica que ellas debían cumplir los requerimientos fiscales que exige la norma orgánica prevista por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

El artículo 30 de la Ley 2044 de 2020 modifica los motivos de utilidad pública previstos por los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, para armonizarlas con el objeto y finalidad de la Ley 2044 de 2020, respecto de los asentamientos humanos ilegales que buscan legalizar con una indemnización equivalente al 10% del avalúo comercial, que es en realidad la real y verdadera esencia de la Ley 2044 de 2020. De suerte, que esta disposición guarda unidad con los artículos 17 y 19 de la Ley 2044 de 2020.

Ahora bien, el artículo 31 de la Ley 2044 de 2020 atribuye al Gobierno Nacional la función de someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) un plan de regularización y mejoramiento de asentamientos humanos ilegales. El documento contendrá el plan de ejecución de metas,

presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes.

No obstante, esta disposición riñe con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Es la ley que tiene impacto fiscal la que debe establecer la fuente de ingreso, la cual no aparece en el artículo 31 de la Ley 2044 de 2020. La sola mención de que el documento Conpes haga mención al presupuesto, no satisface la exigencia orgánica de la fuente de ingreso que cubrirá los costos de la indemnización por las expropiaciones que deben, obligatoriamente, realizar los entes territoriales.

La anterior falencia es producto de que en la Exposición de Motivos y en las Ponencias, no se incluyó los costos que implica el plan de saneamiento, mucho menos identificó las fuentes de financiación. Un Plan de Saneamiento con alto impacto fiscal –al pretender sanearse tres millones (3000.000) de predios–, debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediado Plazo, como lo exige el inciso 1º del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Por último, el artículo 32 de la Ley 2044 de 2020, prevé lo atinente a la retrospectividad de la Ley, que aplicará sólo para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios, que existan, entre otros, en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuando puedan demostrar la posesión por un tiempo mayor a diez (10 años) a la entrada en vigencia de la ley, y no aplicará para nuevos asentamientos humanos ilegales consolidados, ni asentamientos humanos ilegales precarios.

Como queda visto, los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, tienen impacto fiscal. Por lo que dichas normas debieron cumplir con las exigencias previstas por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, para hacerlo compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En los antecedentes legislativos, Exposición de Motivos, Informes de Ponencia en Primer y Segundo Debate, Senado y Cámara, no hay referencia alguna al impacto fiscal, que no es otro que los **costos fiscales** del Plan de Legalización de los asentamientos humanos ilegales. Al no prever los costos fiscales, mucho menos identificó las fuentes de financiación, por ello, no resulta compatible con el Marco Fiscal, al ignorarse los costos del impacto fiscal y carecer de fuentes de financiación de dichos costos.

En consecuencia, redunda en la infracción del artículo 151 de la Constitución Política, razón por la cual, se solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020.

PETICIONES

Que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 1º, 8º, 16, 17, 19, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 2044 de 2020, por las cargos de inconstitucionalidad expuestos.

ANEXOS

Presento la Demanda en duplicado como lo exige el artículo 2º del Decreto Extraordinario 2067 de 1991;

Ley 2044 de 2020;

Fotocopia de la Cédula de Ciudanía No. 20´715.029;

Se anexan las siguientes gacetas del Congreso de la República, donde constan los antecedentes legislativos de la Ley 2044 de 2020, así:

1) **Gaceta del Congreso No. 833 de 12 de octubre de 2018**, publicación del Proyecto de Ley No. 199 de 2018, Cámara, y **exposición de motivos**;

2) **Gaceta del Congreso No. 1150 de 20 de diciembre de 2018**, publicación del Proyecto de Ley No. 305 de 2018, Cámara, y exposición de motivos;

3) **Gaceta del Congreso 134 del 20 de marzo de 2019**, Informe de Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 199 de 2018 acumulado con el Proyecto de Ley No. 305 de 2018, Cámara;

4) **Gaceta No. 890 de 13 de septiembre de 2019**, Informe de Ponencia para Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 199 de 2018 acumulado con el Proyecto de Ley No. 305 de 2018, Cámara;

5) **Gaceta del Congreso No. 197 de 11 de mayo de 2020**, Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera del Senado al Proyecto de Ley No. 261 de 2019, Senado y No. 199 de 2018, Cámara;

6) **Gaceta del Congreso No. 315 de 10 de junio de 2020**, Informe de Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria del Senado al Proyecto de Ley No. 261 de 2019, Senado y No. 199 de 2018, Cámara.

NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en el correo electrónico brasby2011@hotmail.es

Muy cordialmente,



PATRICIA BUSTOS BRASBY
C.C. No. 20´715.029

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXVIII - Nº 249 Bogotá, D. C., miércoles, 24 de abril de 2019 EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se fomenta el acceso al mercado laboral de los jóvenes, se establece una exención para el pago de registro y renovación de los establecimientos de comercio y se modifican los artículos 3°, 14 y 18 de la Ley 1780 de 2016.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la Planta Temporal de Empleo Juvenil y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE A LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 0150 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2018 CÁMARA

1. Origen de los proyectos

A. Proyecto de ley número 150 de 2018 Cámara.

El proyecto de ley es autoría de los honorables Representantes Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Flora Perdomo Andrade, Carlos Adolfo Ardila Espinoza y Harry Giovanny González García, Julio César Triana Quintero, que fue radicado el 11 de septiembre de 2018, busca fomentar el acceso al mercado laboral de los jóvenes y establece beneficios para las empresas, modificando los artículos 3°, 14 y 18 de la Ley 1780 de 2016.

B. Proyecto de ley número 155 de 2018 Cámara.

El proyecto de ley es autoría de los honorables Representantes Víctor Manuel Ortiz Joya, John Jairo Roldán, Julián Peinado Ramírez, Álvaro Henry Monedero Rivera, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Fabio Fernando Arroyave, Carlos Julio Bonilla, Adriana Gómez Millán, Alejandro Alberto Vega, Andrés David Calle Aguas, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Juan Fernando Reyes Kuri, Juan Diego Echavarría, Henry Fernando Correal; que fue radicado el 12 de septiembre de 2018, busca modificar la Ley 1780 de 2016, y crear la planta temporal de empleo juvenil dentro de las entidades estatales como mecanismo para promover la incorporación laboral de los jóvenes que no tienen experiencia laboral.

2. Explicación de los articulados

A. Proyecto de ley número 150 de 2018 Cámara.

Este proyecto de ley tiene por objeto “fomentar el acceso y permanencia de hombres y mujeres sin experiencia al mercado laboral”, así como otorgar beneficios para los establecimientos de comercio. (Artículo 1°. Objeto).

El artículo 2° propone modificar el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016, incorporando exención de “pago del registro de los establecimientos de comercio y de la renovación del primer año”.

El artículo 3° propone modificar el artículo 14 de la misma Ley 1780 de 2016, para aumentar el porcentaje establecido para nuevos empleos que no requieran experiencia profesional en las entidades del Estado, pasando

del 10% actualmente vigente, a un 20% según la propuesta del proyecto de ley.

Finalmente el artículo 4° propone adicionar el artículo 18 de la misma Ley 1780 de 2016, otorgando el reconocimiento de seis (6) meses de experiencia profesional a los profesionales con promedio igual o superior a 4.5 en su grado, así como a la calificación del proyecto de grado.

B. Proyecto de ley número 155 de 2018 Cámara

Por su parte, este proyecto aunque guarda similitud en su propósito con el proyecto 150 previamente explicado, puntualmente en su artículo 1° establece que su objeto es el "fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil" creando una Planta Temporal de Empleo Juvenil y aumentando el número de jóvenes dentro del sector público.

En su artículo 2°, propone incorporar una definición de "jóvenes recién egresados", ya que la Ley 1780 de 2016 establece beneficios para los "jóvenes recién egresados" pero no establece su definición.

El artículo 3° adiciona un parágrafo al artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, dicho artículo actualmente establece que las entidades del Estado que adelanten modificaciones de personal, deben garantizar que al menos el 10% de los nuevos empleos no requerirían experiencia profesional para ser provistos por jóvenes recién egresados. El presente proyecto complementa con un parágrafo nuevo imponiendo un plazo de 2 años para que las entidades del Estado efectivamente modifiquen sus plantas de personal y le den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 vigente.

El artículo 4° crea una obligación similar equivalente a 10% pero para el personal temporal y supernumerario, creando la llamada "Planta Temporal de Primer Empleo".

El artículo 5° a su vez, en analogía, crea la obligación de 10% para los contratos de prestación de servicios, estableciendo que el monto anual destinado a este tipo de contratos de prestación de servicios, deberá ser contratado con jóvenes recién egresados.

El artículo 6° permite reconocer el voluntariado como experiencia laboral, permitiendo que el 50% del tiempo dedicado a hacer voluntariado en las entidades de la Ley 1505 de 2012, pueda ser tenido como experiencia laboral.

El artículo 7° otorga "calificación adicional" en los procesos de convocatoria pública a los jóvenes que hayan obtenido altas calificaciones en las pruebas ICFES.

Finalmente el artículo 8° impone a la dirección del sistema de Juventud Colombia Joven, la obligación de llevar a cabo campañas pedagógicas y publicitarias de los beneficios incorporados en la ley, y el artículo 9° autoriza al Gobierno nacional incorporar las partidas presupuestales necesarias para este fin de promoción.

3. Justificación constitucional del proyecto de ley

La Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, tales como la Sentencia C-862 de 2012, Sentencia C-020 de 2015, entre otras, se ha reconocido la importancia de otorgar protección legal a los "jóvenes". Esta categoría, que a decir de la misma Corte fue intencionalmente incluida en la Constitución sin definirle especificamente ni limitar su alcance (C-862 de 2012), aunado a la amplia evidencia empírica y académica que se incorpora a la presente ponencia, hace justificables desde el punto de vista constitucional, la procedencia de establecer legalmente ciertas prerrogativas y disposiciones que beneficien a manera de una discriminación positiva, a un grupo de población de ciudadanos, en este caso, a los jóvenes, recién graduados y con poca o ninguna experiencia laboral.

4. Justificación económica y social

Educación de calidad y empleo digno dos de las demandas más sentidas de los jóvenes, constituyen componentes fundamentales en el crecimiento económico y productivo de todo país. Otorgar las condiciones legales que viabilicen la materialización de estos dos componentes se convierte entonces en una prioridad y enfoque del accionar del Estado.

Contexto América Latina

Para observar el contexto de desempleo juvenil e inserción laboral en América Latina se propone abordar el estudio "empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes Evidencia para América Latina y el Caribe" en el que se destaca:

El acceso al mercado laboral y la calidad de los empleos son algunos de los principales temas de interés de los jóvenes latinoamericanos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) advierte que en el 2015 el panorama laboral de América Latina y el Caribe mostró un deterioro en la situación laboral de los jóvenes y un panorama poco alentador para los años siguientes. Mientras la tasa de desempleo en toda la región aumentó de 6,2% en 2014 a 6,7% en 2015, la tasa de desempleo juvenil pasó de 13.4% a 15.7% en el mismo periodo (OIT, 2015a). Estas cifras muestran un número importante de jóvenes desempleados (8.5 millones en 2015), cuya tasa de desempleo supera en más del doble la tasa promedio de toda la región. Igual de alarmante es la situación de aquellos jóvenes empleados, pues entre ellos la informalidad supera el 55%. Además, 6 de cada

10 empleos disponibles para ellos son informales, sin condiciones dignas de trabajo, bajos salarios y pocas garantías (OIT, 2015b).[1]

En el contexto latinoamericano el desempleo juvenil supera la tasa de desempleo general, adicional a ello se destaca la situación de informalidad en las oportunidades de empleo juvenil lo que conlleva, para el caso colombiano, a la no posibilidad de acceder a prestación de servicios de seguridad social, acreditación adecuada de experiencia laboral, acceso a educación y mayor capacitación así como el impacto que esta situación tiene sobre las familias en cuanto no se genera la posibilidad de vacaciones remuneradas, pago de incapacidades médicas, licencia de maternidad y paternidad entre otros.

Inserción laboral juvenil y economías en crecimiento

En este contexto es importante destacar el aporte que realiza la población joven al crecimiento y avance de las economías en crecimiento, unido a un desarrollo social que permite reducir la pobreza y la desigualdad socioeconómica, para la CEPAL es posible observar que los jóvenes e*stán familiarizados con las nuevas tecnologías de producción, comunicación, manejo y procesamiento de información, cuyo conocimiento y uso serán claves para el desempeño de las naciones y de las personas en el futuro*[2]. Mas sin embargo la captación de este talento en la economía, no presenta los índices adecuados generando así una afectación para los jóvenes y en general para el desarrollo económico, que según la CEPAL puede ser resultado de los altos grados de exclusión social de los jóvenes, claramente reflejados en sus tasas de desempleo.

La inserción laboral de la población es un reto para todas las economías, especialmente para aquellas de bajo crecimiento. En estos contextos, es difícil crear empleos para todos y, por lo tanto, los jóvenes que están en desventaja frente a los trabajadores con más experiencia enfrentarán mayores desafíos para pertenecer a una institución laboral. Por otra parte, el empleo juvenil es especialmente sensible al deterioro de las condiciones del mercado laboral por lo que durante las recesiones económicas los jóvenes son más afectados que otros grupos (Grosh, Bussolo y Freije, 2014). Si bien el mundo laboral brinda oportunidades a través de la práctica y el aprendizaje entre pares, y también ofrece posibilidades directas de entrenamiento formal (habilidades para la vida), son pocos los jóvenes que logran una inserción positiva. La población juvenil no solo tiene dificultades para encontrar un empleo, sino que al encontrarlo estos suelen ser informales, con pocas garantías y mal remunerados.[3]

Exclusión social

Continuando con el estudio "empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes Evidencia para América Latina y el Caribe" a continuación se destaca el fenómeno de exclusión social juvenil y la afectación que conlleva en varias dimensiones.

La exclusión social que sufren con mayor intensidad los jóvenes desempleados en contextos de vulnerabilidad da cuenta de una dimensión estructural de violencia que los afecta en el plano económico, social y emocional. Varios estudios han mostrado que las frustraciones derivadas del desempleo en los hombres jóvenes pueden resultar en un aumento de la violencia asociada a pandillas juveniles, conflictos interpersonales y violencia doméstica. En el caso de las mujeres, el desempleo se asocia con una mayor dependencia económica de los hombres, que a su vez puede derivar en un aumento de la violencia sexual y doméstica, siendo ellas las más afectadas por este tipo de violencia (Comisión Económica para América latina y el Caribe CEPAL, 2009). Un ejemplo claro son los jóvenes NINI en la región (jóvenes que ni estudian ni trabajan). Estos jóvenes, en muchas ocasiones, quedan en una situación de desvinculación de dos instituciones principales que permiten canalizar las inversiones necesarias para la acumulación de habilidades en la adolescencia y en la transición a la adultez (Berniell et al., 2016). Esto último implicaría que los jóvenes NINI en la región se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad. "En la medida en que el mercado laboral y el sistema educativo son los espacios más importantes de inclusión, esto puede constituirse en un factor de riesgo que incrementa la propensión de los jóvenes a perpetrar algunas manifestaciones de violencia" (Soto y Trucco, 2015, p. 126). Se estima que en América Latina 1 de cada 5 jóvenes viven en estas condiciones, lo que plantea desafíos para la sociedad, contribuyendo potencialmente a la delincuencia, las adicciones y la desintegración social, entre otros (De Hoyos, Rogers, & Székely, 2016).

---

1 Gordillo, D. Z., Torres, F. S., & Dugand, V. C. (2018). *Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes. Evidencia para América Latina y el Caribe* (No. 016085). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE. Pág. 1, 2.

2 *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. 2000.

3 Gordillo, D. Z., Torres, F. S., & Dugand, V. C. (2018). *Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes. Evidencia para América Latina y el Caribe* (No. 016085). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE. Pág. 10, 11.

Normativa sobre empleo e inserción laboral juvenil en Colombia

LEY	TÍTULO	OBJETO
375 de 1997	"por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones"	Objeto. Esta ley tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud. Artículo 29. Literal c) Garantizar el desarrollo y acceso a sistemas de intermediación laboral, créditos, subsidios y programas de orientación sociolaboral y de capacitación técnica, que permitan el ejercicio de la productividad juvenil mejorando y garantizando las oportunidades juveniles de vinculación a la vida económica, en condiciones adecuadas que garanticen su desarrollo y crecimiento personal, a través de estrategias de autoempleo y empleo asalariado;
1014 de 2006	Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento.	Artículo 2°. Literal c) Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento;
1429 de 2010	"Por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo"	La presente ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.
1622 de 2013	Ley estatutaria de ciudadanía juvenil	Artículo 8°. *Medidas de promoción.* 1. Establecer mecanismos para favorecer un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad, y potenciar mecanismos de orientación e inserción laborales. 2. Diseñar e implementar programas de fomento al emprendimiento para la creación de empresas en diversos sectores por parte de las y los jóvenes, facilitando el acceso a crédito, capital de riesgo y capital semilla. Y con acompañamiento especial de las diferentes entidades estatales.
CONPES 173 de 2014	Se establecen lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. (Departamento Nacional de Planeación, 2014)	Presenta lineamientos generales para la formulación, implementación y seguimiento de una estrategia para propiciar una adecuada inserción de los adolescentes y jóvenes en el ámbito socioeconómico. Esta población presenta restricciones para completar un óptimo proceso de acumulación de capital humano y social que le permita insertarse en el mercado laboral en condiciones favorables. El objetivo principal consiste en implementar estrategias que garanticen el tránsito de los jóvenes al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad, y protección especial en los aspectos que se requieran
1780 de 2016	"Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones"	La presente ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los Jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

Fuente: Ponencia Primer Debate Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara.

Estadísticas observatorio laboral de la Universidad del Rosario[4]

Según el observatorio laboral de la Universidad del Rosario el 16% de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad de la población de las 13 ciudades principales del país no están recibiendo algún tipo de formación educativa, ni laborando ni buscando un empleo, son lo que se denominan NiNis (jóvenes que ni estudian, ni trabajan).

Aun cuando pueden compartir la condición de NiNi, las razones para no trabajar ni estudiar que tienen hombres y mujeres, son radicalmente diferentes. Mientras un porcentaje importante de hombres son desempleados, las mujeres en su mayoría están dedicadas a labores en el hogar.

El mayor componente porcentual de la problemática de los NiNis tiene un marcado acento femenino. Son las mujeres, a partir de los 17 de años de edad, el sexo que representa un porcentaje mayor, y creciente, del total de NiNis. La problemática, a largo plazo, es que, para las mujeres jóvenes, la circunstancia de la

4 Ospina, V., García-Suaza, A., Guataquí, J., & Jaramillo, I. (2017). Perfil juvenil urbano de la inactividad y el desempleo en Colombia. *Universidad del Rosario*. Tomado de www.labourosario.com

marginación educativa y la inactividad laboral se juntan con una temprana maternidad, marginando temporalmente a estas mujeres de sus perspectivas laborales.

La marginación educativa y la inactividad laboral constituyen una verdadera trampa de pobreza. Los individuos afectados por la problemática dejan de avanzar en sus logros educativos, no acceden a experiencia laboral y se marginan en general de los espacios económicos y sociales que la sociedad puede haber contemplado para la inserción socioeconómica con la que debe contar para su dinámica intergeneracional.[5]

5. PLIEGO DE PROPOSICIONES

Una vez efectuada la justificación constitucional y fáctica de los proyectos en mención, en nuestra función de ponentes nos permitimos hacer las siguientes modificaciones.

Texto Proyecto Radicado	Propuesta Ponencia
Proyecto de ley número 150 de 2018	
Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es fomentar el acceso y permanencia de hombres y mujeres jóvenes sin experiencia al mercado laboral en Colombia y crear la exención del pago y renovación del establecimiento de comercio. Parágrafo. Para los efectos de la presente ley serán jóvenes las personas que tengan entre 18 y 28 años de edad.	Se unifica el objeto de la ley junto con el 155.
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016 el cual quedará así: Artículo 3°. *Exención del pago y renovación en la matrícula mercantil y el establecimiento de comercio.* Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal. También quedarán exentas del pago del registro de los establecimientos de comercio y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.	Se propone eliminar la exención del pago de registro de los establecimientos de comercio toda vez que su efectividad ha quedado demostrada en los documentos disponibles que no guarda impacto real en la generación de empleo
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016 el cual quedará así: Artículo 14. *Modificación de las plantas de personal.* Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un veinte por ciento (20%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, y que estos sean provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos o de programas de pregrado de instituciones de educación superior. El Departamento Administrativo de la Función Pública fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normativa vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo. Parágrafo. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.	El proyecto propone aumentar del 10% actual a un 20%, sin ofrecer una justificación a este aumento. En los documentos que reposan en el Ministerio de Trabajo, se ha demostrado que no se ha podido establecer una correlación directa y concreta entre la disposición del artículo 14 de la Ley 1780 (10%) y la generación de empleo, por lo que es injustificable aumentar a 20% sin ningún tipo de evidencia.
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1780 de 2016 el cual quedará así: Artículo 18. *Mecanismos para la homologación de experiencia.* Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia laboral o profesional, según sea el caso, por títulos adicionales obtenidos, bien sea en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Igualmente se tendrán en cuenta las prácticas laborales, los contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados como experiencia laboral o profesional según sea el caso. Parágrafo 1°. Los estudiantes de programas de formación profesional que acrediten un promedio acumulado igual o superior a 4.5 a lo largo de su formación universitaria se les reconocerán 6 meses de experiencia profesional. Parágrafo 2°. Los estudiantes de programas de formación profesional que hayan optado por realizar tesis, trabajo de grado o similar como requisito para obtener el título se les reconocerán 6 meses de experiencia profesional, siempre y cuando la nota obtenida haya sido superior a 4.5.	Este artículo propone incorporar beneficios equivalentes a reconocer 6 meses para promedios mayores a 4.5 en promedios acumulados; e igual proporciona de 6 meses para proyectos de grado o tesis superiores a nota de 4.5. Tal como lo argumentan las entidades que participaron en la Audiencia del mismo asunto, en debate del Proyecto 042 de 2018, es inconveniente y poco objetivo equiparar los diversos sistemas calificativos, ya que las entidades de educación gozan de libertad y autonomía.

[5] Ospina, V., García-Suaza, A., Guataquí, J., & Jaramillo, I. (2017). Perfil juvenil urbano de la inactividad y el desempleo en Colombia. *Universidad del Rosario*. Pág. 2. Tomado de www.labourosario.com.

Texto Proyecto Radicado	Propuesta Ponencia
Proyecto de ley número 155	
Artículo 1º. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, crear la Planta Temporal de Empleo Juvenil y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia. A fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias	Se mantiene igual
Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo al Capítulo II de la Ley 1780 de 2016, el cual Artículo Nuevo. *Jóvenes recién egresados.* Se entenderá por jóvenes recién egresados, las personas de dieciocho (18) a veintiocho (28) años, egresados de programas de educación media, técnicos, tecnólogos y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia específica en su campo de saber.	Se mantiene igual. Efectivamente, es un vacío en la Ley 1780 definir la expresión "jóvenes recién graduados" que se usa a lo largo de toda la Ley 1780.
Artículo 3º. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016 el cual quedará así: Artículo 14. *Modificación de las plantas de personal.* Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados, y puedan participar en las convocatorias públicas para promover el empleo público. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo. Parágrafo 1°. En los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley las entidades del Estado deberán modificar su planta de personal con el fin de garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados. Parágrafo 2°. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 de 2004.	El artículo propone agregar un parágrafo que contenga la obligación efectiva de modificar la planta de personal en 2 años, para dar cumplimiento real y efectivo a los dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1780.
Artículo 4º. *Planta temporal de Primer Empleo.* Las entidades del Estado que adelanten convocatorias para vincular personal en empleos temporales y supernumerarios, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos temporales o de supernumerarios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.	Hace analogía de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1780 para dar aplicación a las Plantas Temporales.
Artículo 5º. *Contratos de prestación de servicios de entidades públicas con personas naturales*. Las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza administrativa deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) del monto anual destinado a contratar este tipo de servicios se ejecuten en servicios que no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y profesionales.	Hace analogía de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1780 para dar aplicación en los contratos de prestación de servicios.
Artículo 6º. *Voluntariado como Experiencia Laboral.* El Gobierno nacional reglamentará el reconocimiento del voluntariado como experiencia laboral general de hasta el 50% del tiempo dedicado al voluntariado, en los casos en los cuales el mismo se efectúe dentro de las organizaciones descritas en el artículo 3° de la Ley 1505 de 2012. Para lo cual debe mediar certificación de las organizaciones adscritas al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.	Se concede el otorgamiento de experiencia en una proporción de 50% al trabajo hecho como voluntariado.
Artículo 7º. *Reconocimiento mejores Pruebas Nacionales Icfes.* Los jóvenes que se encuentren incursos en una convocatoria pública en el ámbito de esta ley, y hayan obtenido altas calificaciones en las pruebas realizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes), o quien haga sus veces, obtendrán una calificación adicional en el desarrollo de la misma. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.	Se propone eliminar esta parte del proyecto, ya que actualmente los programas de beneficios educativos se conceden con base en los resultados del Icfes, y se estaría otorgando injustificadamente un doble beneficio.

Texto Proyecto Radicado	Propuesta Ponencia
Artículo 8º. *Promoción*. La dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.	Se mantiene igual
Artículo 9º. Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimento de las disposiciones establecidas en la presente ley, autorización que se extiende a la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y las otras entidades a las cuales se han delegado las respectivas gestiones.	Se propone eliminar este artículo pues no es claro el impacto fiscal que pueda generarse. Las obligaciones contenidas en el resto del proyecto se pueden cumplir sin necesidad de causar presupuestos o asignaciones adicionales.

6. Proposición

Con las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar trámite para primer debate al Proyecto de ley número 150 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se fomenta el acceso al mercado laboral de los jóvenes, se establece una exención para el pago de registro y renovación de los establecimientos de comercio y se modifican los artículos 3°, 14 y 18 de la Ley 1780 de 2016* acumulado con el Proyecto de ley número 155 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la Planta Temporal de Empleo Juvenil y se dictan otras disposiciones.*

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE A LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 150 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se fomenta el acceso al mercado laboral de los jóvenes, se establece una exención para el pago de registro y renovación de los establecimientos de comercio y se modifican los artículos 3°, 14 y 18 de la Ley 1780 de 2016.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, crear la Planta Temporal de Empleo Juvenil y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.

Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo al Capítulo II de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo Nuevo. *Jóvenes recién egresados.* Se entenderá por jóvenes recién egresados, las personas de dieciocho (18) a veintiocho (28) años, egresados de programas de educación media, técnicos, tecnólogos y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia específica en su campo de saber.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 14. *Modificación de las plantas de personal.* Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados, y puedan participar en las convocatorias públicas para promover el empleo público. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

Parágrafo 1°. En los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley las entidades del Estado deberán modificar su planta de personal con el fin de garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados.

Parágrafo 2°. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 de 2004.

Artículo 4º. *Planta temporal de Primer Empleo*. Las entidades del Estado que adelanten convocatorias para vincular personal en empleos temporales y supernumerarios, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los empleos temporales o de supernumerarios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

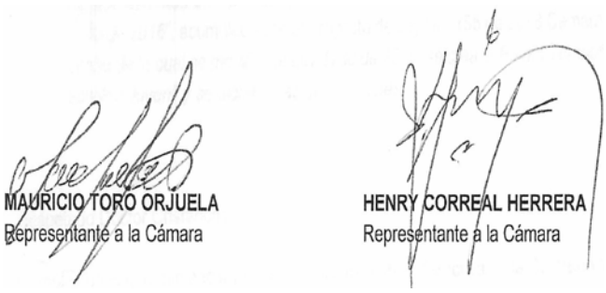
Artículo 5º. *Contratos de prestación de servicios de entidades públicas con personas naturales*. Las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza administrativa deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) del monto anual destinado a contratar este tipo de servicios se ejecuten en servicios que no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y profesionales.

Artículo 6º. *Voluntariado como Experiencia Laboral.* El Gobierno nacional reglamentará el reconocimiento del voluntariado como experiencia laboral general de hasta el 50% del tiempo dedicado al voluntariado, en los casos

en los cuales el mismo se efectúe dentro de las organizaciones descritas en el artículo 3° de la Ley 1505 de 2012. Para lo cual debe mediar certificación de las organizaciones adscritas al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.

Artículo 7º. ***Promoción*****.** La dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.

Artículo 8º. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Bogotá, D. C., abril 8 de 2019

Doctor:

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,* **acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara,** *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones* acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.*

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,* fue radicado el 10 de octubre de 2018 por los honorables Representantes César Augusto Lorduy Maldonado, Erwin Arias Betancur, Jaime Rodríguez Contreras, Ciro Fernández Núñez, Jorge Méndez Hernández, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Modesto Enrique Aguilera Vides, Julio César Triana Quintero, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 833 de 2018.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, fue radicado el 13 de diciembre de 2018 por la honorable Senadora Laura Ester Fortich Sánchez, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1150 de 2018.

Fueron designados como Coordinador Ponente el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como Ponentes los honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y David Ricardo Racero Mayorca.

Que el Proyecto de ley número 199 de 2018 fue acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, manteniendo los mismos ponentes para los dos proyectos.

2. OBJETO DE LOS PROYECTOS DE LEY

El Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara tiene por objeto sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento

de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo, la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara tiene por objeto lograr la depuración contable, el mejoramiento de los ingresos fiscales y corrientes de los municipios y la dinamización del mercado inmobiliario en sectores de asentamientos ilegales en predios fiscales, mediante el saneamiento predial y la titulación de predios fiscales a particulares.

3. LA OCUPACIÓN ILEGAL DE PREDIOS

La ocupación ilegal de predios fiscales o privados en todas las épocas ha surgido como una necesidad urgente de solucionar el tema habitacional por parte de la población más vulnerable. El bajo nivel de ingresos de un amplio segmento de la población les impide tener acceso a viviendas en condiciones adecuadas dada la limitada oferta de casas para esta población, por lo que muchos hogares terminan construyendo sus viviendas en forma progresiva, utilizando sus propios recursos. En Colombia, la necesidad de vivienda y la ausencia de una medida efectiva para solucionar el déficit, conlleva a la ocupación de predios de propiedad de entidades del Estado, las cuales, según informe de 2009 -Programa Nacional de Titulación de Bienes Fiscales- Guía de Aplicación al Programa, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el 40% de las familias colombianas han tenido que acudir a la ocupación de predios fiscales o privados como mecanismo para solucionar su necesidad de vivienda. Otro de los fenómenos que ha aumentado este tipo de asentamientos ilegales son, entre otros, las migraciones de las poblaciones menores hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones económicas, como resultado de la violencia que lleva a la población a desplazarse a otros territorios y recientemente la llegada de nuestros hermanos venezolanos al país. Para la década del 50, en el país se generaron las mayores invasiones sobre lotes especialmente de propiedad de entidades del Estado, en predios fiscales y en predios de particulares, formando asentamientos humanos ilegales en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuados, en algunos casos en zonas no aptas para el desarrollo de urbanizaciones, sin redes de servicios públicos, sin infraestructura vial y espacio público, dando paso a un acelerado crecimiento urbano, que puede calificarse como desordenado, fomentando la creación de barrios de invasión.

Estos asentamientos aun cuando al pasar del tiempo, la gran mayoría de ellos han recibido apoyo del Estado por parte de los entes territoriales en cuanto a la instalación de servicios públicos, pavimentación de vías principales y secundarias, construcción de colegios y puestos de salud, se mantienen detenidos en el tiempo en cuanto a la propiedad privada, implicando con ello, una ausencia del desarrollo económico, pues el respaldo jurídico de la propiedad les brinda la posibilidad de acceder con facilidad al campo financiero, sin embargo, lo que se observa es un bajo nivel en la calidad de vida de sus habitantes.

En la búsqueda de soluciones, el Estado acudió a la figura "adjudicación de bienes", la cual estaba soportada en las Leyes 65 de 1942, 1ª de 1948 y 41 de 1966, que bajo la autorización del Concejo y de la Personería Municipal, se realizaba la transferencia de predios ocupados, a través de escritura pública, sin tener en cuenta el uso que se le daba a los mismos, ni el avalúo que tuviera al momento de la adjudicación; lo importante era que el ocupante tenía que demostrar que venía ocupando el predio de manera pacífica y con ánimo de señor y dueño. Este trámite se realizaba a petición de la parte interesada, quien, además, debía correr con todos los gastos notariales y registrales. Otra figura que se utilizó por mucho tiempo fue la Ley 137 de 1959 conocida como "Ley Tocaima", la cual terminó aplicándose en todo el territorio nacional adjudicando inclusive baldíos, igualmente sin distinción del uso que se le estuviera dando al predio. Posteriormente se expide la Ley 9ª de 1989 denominada "Ley de Reforma Urbana", la cual en su artículo 58 otorga facultades a las entidades públicas del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

Con la aplicación de esta norma la cual fue reglamentada por el Decreto 540 de 1998, se empieza a evidenciar la tendencia a direccionar la titulación de predios fiscales a aquellos ocupantes cuyos inmuebles tengan la condición de viviendas de interés social, además de señalar los parámetros y requisitos para poder acceder a la titulación. Con la expedición de la Ley 1001 de 2005, artículo 2°, se confirman las facultades otorgadas a las entidades del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. Lo único que modificó este artículo fue el tiempo de ocupación del predio, ya que ahora señala que la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. El Decreto 4825 de 2011 que reglamenta el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015, artículos del 2.1.2.2.1.1 al 2.1.2.2.4.3. La citada Ley 1001

de 2005, aun cuando no señala expresamente la exclusión de los predios cuyas viviendas superen el valor de una vivienda de interés social, al igual que aquellos predios cuyos usos sean diferentes al de la vivienda de interés social, tales como comerciales e institucionales, resulta evidente concluir que al expresar la norma que solo podrán cederse a título gratuito los predios de su propiedad que se encuentren invadidos con "vivienda de interés social", el resto de construcciones diferente a estas quedan excluidas, de conformidad a lo señalado en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, que unos de sus apartes señala "…Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social…". Esta situación no permite el saneamiento definitivo de la propiedad respecto al asentamiento, pues la norma desde todo punto de vista resulta excluyente, puesto que es contraria al principio de la igualdad que establece la Constitución Nacional y sobre la cual la Jurisprudencia Constitucional ha señalado que la igualdad debe ser analizada bajo el triple papel que cumple en nuestra Constitución, es decir, como valor, como principio y como derecho fundamental - Corte Constitucional (2012) Sentencia C-250; en el sentido de que a todos los ocupantes del predio objeto de invasión al momento de proceder en tal sentido, les asistía la necesidad de una vivienda sin distinción alguna, que las situaciones que presente en la actualidad el predio por su uso o porque este tenga un avalúo superior a una vivienda de interés social, son situaciones propias del desarrollo de un conglomerado social.

En la Actualidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), en asocio con los municipios viene otorgando desde el año 2009 títulos de propiedad a ocupantes de predios fiscales de su propiedad invadidos con viviendas de interés social, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la citada Ley 1001 de 2005, bajo la modalidad "cesión a título gratuito". Cabe resaltar que en los asentamientos informales no todos los predios se encuentran invadidos con viviendas de interés social, esos asentamientos cuentan desde luego con predios con actividades comerciales, institucionales y religiosas, así como también construcciones cuyos avalúos superan el valor de una vivienda de interés social, los cuales el Estado no les ha podido otorgar el título de propiedad por no reunir los requisitos que señala la mencionada Ley 1001 de 2005, a pesar de tener el mismo tiempo de invasión.

Esta inequidad que señala la norma y que va ligada a la entrega del título, genera en las comunidades donde se viene ejecutando el programa descontento y malestar, pues no entienden por qué se les castiga, por decirlo de alguna manera y los deja sin la posibilidad de gozar de los beneficios de contar con un título de propiedad. Si se analiza a las diferentes situaciones que se presentan en los asentamientos, encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS); a estos, se les castiga por tener aspiraciones, por pretender mejorar su calidad de vida reparando sus viviendas y transformarlas en viviendas saludables y/o confortables. Por otro lado, tenemos aquellos ocupantes que construyeron un inmueble cuyo uso es diferente al de una vivienda de interés social, los cuales vieron en el predio no solamente el lugar donde vivir con su familia, sino también la posibilidad de buscar el sustento diario para su familia, con la implementación de un negocio, dándole al predio un uso mixto (habitacional y comercial). En igual situación de desventaja se encuentran aquellos ocupantes que le dieron al predio el uso netamente comercial. El uso diferente a vivienda, se puede observar en la mayoría de los casos en predios construidos en donde la mitad es un negocio y la otra mitad, cuenta con todo lo necesario de una vivienda, el típico ejemplo es la tienda de barrio, la miscelánea, la peluquería, la farmacia, el restaurante, entre otros, en donde el ocupante tiene su negocio pero allí vive con su familia, solo que tiene un ingrediente especial y es que ese ocupante vio una oportunidad de ingresos para el sustento diario de su familia. Mirada desde esa óptica, resulta más que merecido la obtención del título de propiedad a este tipo de ocupantes, pues como ya se ha comentado, la necesidad de una vivienda al inicio de la invasión del predio fue igual para todos. Otro hecho importante que se observa es que, en un conglomerado social, indiscutiblemente tienen que converger con viviendas, otras actividades tales como centros educativos, de salud, recreativas y religiosas, todas ellas necesarias para el desarrollo del ser humano, no se puede contemplar la vivienda aislada de ellas y de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, este tipo de actividades no están siendo atendidas y en consecuencia no se puede hablar de un verdadero saneamiento de la propiedad. Otra razón importante que debe tenerse en cuenta para otorgar los títulos de propiedad a esta población excluida por la norma, es que el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización, generando de alguna manera confianza legítima al ocupante y/o poseedor. Así las cosas, tenemos que el Gobierno nacional ha implementado normas para solucionar la problemática de los asentamientos informales generados por la invasión de predios fiscales de propiedad de entidades del Estado, sin embargo, no ha sido lo suficientemente eficaz, puesto que la solución no va dirigida a solucionar el ciento por ciento del problema de la invasión, solamente se le da solución al ocupante que haya

construido una vivienda de interés social, para el resto, no hay solución, es decir, para aquellos que tengan construidas edificaciones diferente a vivienda, como negocios, instituciones educativas o religiosas o viviendas que superen el valor de una vivienda de interés social, pues al entrar a clasificar el uso que se le está dando al predio para poder titularlo, se genera una desigualdad e inequidad entre los ocupantes. Se hace necesario entonces eliminar la brecha que existe entre unos y otros, partiendo del principio y derecho fundamental a la igualdad y reconocer la confianza legítima, para que efectivamente se pueda decir que las políticas del gobierno han permitido el saneamiento de la propiedad pública invadida a través de los asentamientos ilegales. Si bien es cierto, el tema de invasión nace como producto de la necesidad de una vivienda, no es cierto que esta deba resolverse en la misma dirección como se tiene planteado a la fecha, ya que la solución debe ser resuelta de manera integral, así como se preocupan por brindarles soluciones sobre servicios públicos, educativos, de salud, se debe incluir además la propiedad del inmueble indistintamente de su condición o uso que tenga.

El saneamiento predial y la titulación de bienes fiscales titulables tiene su origen en la Ley 9ª de 1989 dentro del enfoque de vivienda de interés social y de la contribución del Estado a la cesión de los predios fiscales en los cuales se encuentren construidas viviendas que tengan esas características, en cumplimiento del artículo 51 de la Constitución Política. Posteriormente, mediante la Ley 388 de 1997 se estableció que en las cesiones de predios fiscales para viviendas de interés social de que trata la Ley 9ª de 1989 el título de dominio serían las respectivas resoluciones administrativas de cesión, y los predios cedidos tendrían las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3ª de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con subsidio familiar, esto es, que si se enajenaban antes de cinco años de haber sido otorgadas perderían sus beneficios. Con la creación del Inurbe, la Ley 708 de 2001 estableció la obligatoriedad de que todas las entidades públicas del orden nacional debían transferir a dicha entidad los inmuebles fiscales a su nombre para desarrollar los programas de cesión de bienes fiscales con viviendas de interés social. Con la Ley 1157 de 2007 se estableció que los predios fiscales ocupados ilegalmente por vivienda de interés social podían ser cedidos igualmente por las entidades públicas del orden nacional y territorial abriendo la posibilidad a que departamentos y municipios lo pudieran hacer. En el año 2011 con la expedición del Decreto número 4825 se establece por primera vez el procedimiento para la cesión de la propiedad fiscal inmueble ocupados con vivienda de interés social en la modalidad de título gratuito, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación. Mediante el Decreto número 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio incorpora el procedimiento del Decreto número 4825 de 2011 en relación con las transferencias a título gratuito que en desarrollo del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, deben efectuar las entidades públicas del orden nacional y que decidan adelantar las demás entidades públicas, propietarias de bienes inmuebles fiscales urbanos, ocupados parcial o totalmente con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

La situación actual del saneamiento predial y la titulación de bienes fiscales titulables en el país claramente desde 1989 el enfoque del tema del saneamiento predial y la titulación o cesión de bienes fiscales ocupados ilegalmente, ha sido el de fomentar la promoción de la vivienda de interés social de forma indirecta, en cumplimiento del mandato constitucional recogido en el artículo 51 de la Constitución Política. Es promoción indirecta porque no es una política de construcción de viviendas nuevas de interés social, sino de cesión de los predios fiscales ocupados ilegalmente en los cuales se edificaron viviendas susceptibles de esta calificación, transfiriendo su propiedad, con lo cual, la vivienda queda situada en un predio cuya propiedad es del ocupante restando por declarar la vivienda dentro del predio transferido, de conformidad con las normas de construcción, cerrando el ciclo. Ahora bien, en el entendido de que el saneamiento predial destinado a la titulación o cesión de predios fiscales a particulares está dirigido al cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales sobre vivienda de interés social, el desarrollo normativo en esta materia ha ido evolucionando solamente hacia la promoción de esta clase de vivienda y a su protección como patrimonio familiar, a través de medidas cautelares de inembargabilidad y limitación al derecho de disposición de la propiedad.

La visión de protección de la vivienda que actualmente establecen las normas de cesión de predios fiscales, no guarda relación con la realidad económica ni la dinamización del mercado inmobiliario urbano. La prohibición de enajenar viviendas de interés social ubicadas en bienes fiscales cedidos ha creado un mercado negro de enajenación de estos inmuebles, en el cual se realizan transacciones comerciales de estos bienes sin que exista una titularidad, mediante la cesión o venta del derecho real de posesión, sin que se realicen operaciones de transferencia de propiedad sujetas a registro público.

Surge entonces la contradicción de la normatividad, esto es, la potestad del Estado de ceder la propiedad de predios fiscales a particulares a los que les impide, a su vez, ejercer su derecho de disposición de la misma sobre el argumento de proteger la vivienda del ocupante, cuando en la realidad, es el mismo ocupante, en su propia libertad, el que toma la decisión de enajenar o no su vivienda con los efectos que pueda tener para él

o para su familia. Y lo hace, independientemente de la restricción legal como lo demuestra la realidad.

Sin embargo, esa decisión, por la limitación, restricción o prohibición, genera obstáculos a la dinamización del mercado inmobiliario en estos sectores, porque impide la seguridad jurídica de la enajenación que corresponde al registro en instrumentos públicos y a la falta de pago de tasas e impuestos que contribuyen a los ingresos de las notarías, entidades públicas y entidades territoriales. Considerar a los ocupantes de viviendas ubicadas en bienes fiscales cedidos, como personas sin criterio o irresponsables a los que el Estado debe proteger, es violatorio de los derechos fundamentales la igualdad, libertad y propiedad privada. En consecuencia, normas que restrinjan la libertad de disposición de la propiedad bajo el argumento de la protección de un derecho superior, nunca impedirán que mercados como el inmobiliario, que es de gran relevancia en Colombia, se desarrolle, evolucione o se dinamice porque la necesidad es más fuerte que el impedimento, y buscará caminos, inclusive subrepticios para su cometido, tal como lo ha demostrado la realidad colombiana. Ahora bien, frente al hecho de que el Estado pueda limitar el derecho de disposición de la propiedad, la Corte Constitucional ha manifestado: "En virtud de lo anterior, es claro que si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular"[1].

Señala igualmente que: "En cuanto se refiere al atributo de la libre disposición o enajenación de los bienes (ius abutendi), independientemente de que ya no exista en la actual Carta Política, una cláusula como la prevista en el artículo 37 de la Constitución de 1886 que establecía: "No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles"; lo cierto es que como lo ha reconocido esta Corporación, la regla general es que dicha atribución al constituir una de las expresiones inherentes al ejercicio del derecho a la propiedad privada, no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas, que se traduzcan en el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de obtener una utilidad económica sobre los mismos, tal y como se deduce de la protección de su núcleo esencial, en los términos jurisprudenciales previamente expuestos"[2].

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2009. Recuperada de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-133-09.htm.

[2] Ibídem.

En relación con la consideración de la protección de la vivienda como el interés que limita la enajenación de las viviendas ubicadas en bienes fiscales cedidos, ha establecido la Corte Constitucional que:

"El artículo 58 constitucional indica que se garantiza la propiedad privada, no obstante señala que 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. Este primer límite de la propiedad privada, referente a la utilidad pública o al interés social exige que exista una ley previa que defina los motivos de utilidad pública o de interés social. No basta simplemente con alegar dichos motivos, sino que por exigencia constitucional es indispensable que quien establezca los motivos ya referidos sea el legislador a través de una ley de la República"**4**. Concluye la Corte Constitucional, que "es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no solo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad"**5**. Es claro que la normatividad actual sobre titulación o cesión de predios fiscales con asentamientos, en especial, en lo que se refiere a la limitación temporal de la enajenación de dichos bienes por parte de los particulares, una vez se encuentren cedidos por el Estado, no contiene los elementos que permitan deducir que existe un interés superior en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho. El argumento que puede surgir de establecer, en primera instancia, que se impone la restricción por ser un bien cedido por el Estado, y en segundo lugar, porque salvaguarda la vivienda para la protección de la familia, deben ser considerados si, en primer lugar, el Estado puede imponer restricciones al bien cedido por haber sido un bien fiscal, con lo cual se desconoce que al cederlo ingresa a la órbita particular, y en segundo lugar, si la restricción o prohibición temporal vulnera los atributos de goce, uso y explotación económica de la propiedad privada, máxime si la mejora o vivienda no es cedida por el Estado, que es del particular, sino solamente el predio sobre el que se construye.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los ponentes, considerando el articulado de los dos proyectos de ley, nos permitimos presentar el análisis de los textos acumulados.

COMPARATIVO PROYECTOS DE LEY 199 DE 2018 CÁMARA Y 305 DE 2018 CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
"por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones".	***Por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***	*"por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*"
El Congreso de la República de Colombia DECRETA:	El Congreso de la República de Colombia DECRETA:	El Congreso de la República de Colombia DECRETA:
CAPÍTULO I **De los Asentamientos humanos ilegales**		
Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo, la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades.	**Artículo 1°. *Objeto***. El objeto de la ley es establecer mecanismos técnicos y jurídicos que permita a las Entidades Territoriales, en relación con los Bienes Baldíos Urbanos, Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables y Bienes de Uso Púbico dentro de su territorio, realizar su saneamiento predial, identificación contable y cesión a título gratuito de Bienes Fiscales Titulables a sus Ocupantes, incrementando sus ingresos corrientes tributarios y contribuyendo a la dinamización del mercado inmobiliario.	Artículo 1°. *Objeto* El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades a partir del 31 de diciembre de 2008.
Artículo 2°. *Definiciones*. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: **Asentamiento humano ilegal**. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados, sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. **Asentamiento humano ilegal consolidado**. Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado, aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el estado, pero que no han sido legalizados. **Asentamiento humano ilegal incompleto**. Se entiende por asentamiento humano ilegal incompleto, aquellos cuyas edificaciones se encuentran construidas con materiales precarios de estabilidad física inestables, que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos.	**Artículo 2°. *Definiciones***. Para efectos de la interpretación y alcance de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones: 2.1. Bien Baldío Urbano: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios, adquiridos con fundamento en lo dispuesto en el artículo 123 de la ley 388 de 1997. *2.2.* Bien de Uso Público*:* Son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad, y por tanto, están al servicio de esta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización. Ejemplos de este tipo de bienes son las calles, las plazas, los parques, los puentes, los caminos, y similares. Son bienes inalienables, inembargables, e imprescriptibles. 2.3. Bien Fiscal: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. 2.4. Bien Fiscal Titulable*:* Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por Ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido	Eliminar ambos artículos segundos.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
	o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien. 2.5. Cesión a título gratuito o venta de Bienes Fiscales Titulables: Es la transferencia del dominio por cesión a título gratuito u oneroso, respectivamente, de un Bien Fiscal Titulable por parte de una Entidad Territorial a un Ocupante, el cual ha sido intervenido con una mejora o construcción y la ha ocupado por un tiempo determinado. 2.6. Dinamización del mercado inmobiliario: Se refiere a la condición del mercado inmobiliario en los municipios caracterizada por el aumento en las operaciones de transferencia legítima de la propiedad por parte los propietarios de Bienes Fiscales Titulables Urbanos. 2.7. Entidad Tituladora: Es la Entidad Territorial, propietaria de los Bienes Fiscales Titulables que lleva a cabo programas de cesión a título gratuito y/o venta de dichos bienes. 2.8. Identificación contable: Es la identificación contable por parte de la Entidad Territorial, de acuerdo con las normas que regulen la materia, de los Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables y Bienes de Uso Púbico. 2.9. Ingresos corrientes tributarios: Son los recursos rentísticos propios de los entes territoriales, que son percibidos en forma periódica o constante por cuenta de los tributos territoriales, por ejemplo, el impuesto predial unificado. 2.10. Ocupante: Aquella persona natural asentada en mejoras o construcciones ubicadas en Bienes Fiscales Titulables. 2.11. Saneamiento Predial: Corresponde a la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables o Bienes de Uso público y el reconocimiento de las entidades territoriales sobre los mismos, y que los hace aptos para ser objeto de uso, cesión o venta.	
CAPÍTULO II **Del saneamiento en los asentamientos humanos ilegales en predios fiscales Titulación**		
	Artículo 3°. ***Saneamiento Predial.*** Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables o Bienes de Uso público, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo dos pasos, el primero, Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.	**Artículo 3°.** ***Saneamiento Predial.*** Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo dos pasos, el primero, Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
	Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de lo anterior, la Entidad territorial deberá llevar a cabo un estudio de títulos en el que se confirme que la titularidad de pleno domino de los Bienes Baldíos Urbanos recae en la Entidad Territorial y que están libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones, junto con la identificación física, área y linderos. Parágrafo 2°. Las Entidades Territoriales deberán hacer el Saneamiento Predial de inmuebles fiscales a que se refiere el presente artículo en los plazos establecidos en el artículo 355 de la ley 1819 de 2016, las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.	Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de lo anterior, la Entidad territorial deberá llevar a cabo un estudio de títulos en el que se confirme que la titularidad de pleno domino de los Bienes Baldíos Urbanos recae en la Entidad Territorial y que están libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones, junto con la identificación física, área y linderos. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación, salvo cuando se reconocen los bienes fiscales destinado a la salud o a la educación, si se debe entregar una certificación por parte de la entidad que mencione esta destinación o como sucede en predios que han sido cedidos a CISA en el título de propiedad se describe esta condición. Parágrafo 2°. Las Entidades Territoriales deberán hacer el Saneamiento Predial de inmuebles fiscales a que se refiere el presente artículo en los plazos establecidos en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: *Artículo 2°*. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. **Parágrafo 1°.** Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.		**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: *Artículo 2°*. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. **Parágrafo 1°.** Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.
	Artículo 9°. *Venta de Bienes Fiscales Titulables*. La Entidad Territorial no podrá ceder a título gratuito Bienes Fiscales Titulables cuyas mejoras o construcciones tengan la calidad de bienes	**Artículo 9°. *Venta de Bienes Fiscales Titulables***. La Entidad Territorial no podrá ceder a título gratuito Bienes Fiscales Titulables cuyas mejoras o construcciones tengan la calidad de bienes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
	dedicados en su totalidad a cualquier clase de venta de bienes o servicios, o de prestación gratuita de cualquier clase de servicio, caso en el cual procederá solamente la venta del Bien Fiscal Titulable, para lo que la Entidad Territorial mediante acto administrativo establecerá el procedimiento para la venta correspondiente.	dedicados en su totalidad a cualquier clase de venta de bienes o servicios, o de prestación gratuita de cualquier clase de servicio, caso en el cual procederá solamente la venta del Bien Fiscal Titulable, para lo que la Entidad Territorial mediante acto administrativo establecerá el procedimiento para la venta correspondiente.
	Artículo 4°. ***Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables***. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento: a) *Autorización:* El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables. b) *Certificación:* El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la ley 388 de 1997. c) *Prueba:* el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas. d) *Cruce:* el Ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda. e) *Publicidad y emplazamiento:* Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio,	**Artículo 4°.** ***Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables***. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento: a) *Autorización:* El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables. b) *Certificación:* El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997. c) *Prueba:* el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas. d) *Cruce:* el Ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda. e) *Publicidad y emplazamiento:* Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio,

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
	5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información. Parágrafo. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información. Parágrafo. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: *Artículo 4°*. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.		**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: *Artículo 4°*. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.
Parágrafo N° 1 - Con las sumas que se recauden por concepto de lo establecido en el presente artículo, se deberá constituir un patrimonio autónomo, dedicado únicamente a mejoramiento de vivienda ubicadas en zonas de riesgo que haya establecido el instrumento de planificación territorial. Los municipios y distritos deberán reglamentar lo aquí establecido.		**Parágrafo N° 1. -** Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
Parágrafo N° 2. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.		es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.
	Artículo 5°. ***Acto administrativo de cesión a título gratuito***. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La Solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícu-	**Artículo 5°.** ***Acto administrativo de cesión a título gratuito***. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La Solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícu-

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
	la inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.	la inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.
Artículo 5°. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable, se exceptúan los predios cedidos cuyos usos sean diferentes a vivienda.		**Artículo 5°.** Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.
	Artículo 6°. *Notificación del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.* Se procederá a notificar los actos administrativos de conformidad con lo establecido en el artículo 66 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	Eliminar artículo 6° del pl. 305.
	Artículo 7°. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.* Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.	**Artículo 7°. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.*** Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.
	Artículo 8°. *Terminación de la actuación administrativa.* En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	**Artículo 8°. *Terminación de la actuación administrativa.*** En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Artículo 6°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: *Artículo 10.* Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo.** Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.		**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: *Artículo 10.* Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo.** Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.
Artículo 7°. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se		**Artículo 7°.** Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.		haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.
Artículo 8°. Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.		**Artículo 8°.** Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.
Artículo 9°. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.		**Artículo 9°.** Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.
CAPÍTULO III **Del saneamiento en los asentamientos humanos ilegales ubicados en predios privados**		
Artículo 10. Los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legitima a favor de particulares, cuya posesión sea mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de éste sus herederos hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales para recuperarlos, o habiendo hecho uso de las mismas, hasta la fecha no tenga sentencia favorable, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativas, por motivos de utilidad pública e interés social.		Se elimina el artículo 10 del PL 199 y Se elimina el artículo 11 del PL 199.
Artículo 11. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y ss de la Ley 388 de 1997. **Parágrafo.** El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y ss de la Ley 388 de 1997.	**Artículo 14.** ***Expropiación***. El artículo 58 de la ley 388 de 1997 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: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de	**Artículo 14.** ***Expropiación***. El artículo 58 de la ley 388 de 1997 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: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
	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; c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios; d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios; f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo; g) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes; h) 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; i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico; j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades; k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; l) 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; m) 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; n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.”	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; c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios. d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios; f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo; g) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes; h) 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; i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico; j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades; k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; l) 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; m) 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; n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.”
CAPÍTULO IV **Titulación de bienes inmuebles afectos al uso público**		
Artículo 12. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho	**Artículo 12.** ***Procedimiento para la transferencia***. La transferencia de los Bienes Fiscales Titulables de que trata el artículo anterior, para el desarrollo de programas de titulación, se efectuará mediante resolución administrativa, inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, previo el cumplimiento del siguiente	**Artículo 12.** *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso este señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.	procedimiento por parte de la entidad interesada en adquirir el inmueble: 1. Identificar el bien inmueble por su descripción, cabida y linderos, identificación catastral de acuerdo con la incorporación adelantada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o los Catastros Descentralizados de Cali, Bogotá, Medellín o Antioquia e identificación jurídica a través de un estudio de títulos, de los predios a transferir. 2. Presentar a la entidad propietaria, la propuesta que contenga el objeto y término del proyecto a desarrollar, así como su viabilidad técnica, jurídica y financiera y los recursos con que dispondrá la entidad tituladora para adelantar el programa.	de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso este señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.
Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces; b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones; c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces; d) Manzana catastral de los predios. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejara constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.		**Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces; b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones; c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces; d) Manzana catastral de los predios. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejara constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.
	Artículo 13. ***Condición resolutoria.*** Las entidades públicas del orden nacional y territorial de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público o los órganos autónomos e independientes, que adelanten transferencias a otras entidades en aplicación a lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley, constituirán en la resolución de transferencia, una condición resolutoria consistente en que la entidad receptora tendrá un tiempo no superior a un (1) año para iniciar el proyecto de titulación propuesto y en caso de no hacerlo dentro del plazo señalado, deberá restituir el predio a la entidad cedente, mediante acto administrativo motivado.	Eliminar artículo 13 del PL 305.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
	Artículo 11. ***Cesión gratuita entre entidades públicas para programas de titulación***. Las entidades públicas del orden nacional y territorial de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como los órganos autónomos e independientes, podrán transferir a título gratuito a las Entidades Territoriales que desarrollan programas de cesión a título gratuito o enajenación de Bienes Fiscales Titulables, los bienes de su propiedad, o la porción de ellos que se requiera. Exceptúese del deber consagrado en el presente artículo a las sociedades de economía mixta y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cuando se trate de los bienes que este reciba en virtud de los dispuesto en la Ley 7ª de 1979.	Eliminar artículo 11 del PL 305.
Artículo 13. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: **a)** Acta de Recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; **b)** Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.		**Artículo 13.** *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: **a)** Acta de Recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; **b)** Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.
Artículo 14. *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la		**Artículo 14.** *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en un diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijara en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. **Parágrafo.** La Superintendencia de Notariado y Registro diseñara el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.		identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en un diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijara en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. **Parágrafo.** La Superintendencia de Notariado y Registro diseñara el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.
Artículo 15. *Oposición*. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.		**Artículo 15.** *Oposición*. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.
Artículo 16. *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una Resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. **Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.		**Artículo 16.** *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una Resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. **Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
Artículo 17. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. **Parágrafo.** La Superintendencia Bancaria regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.		**Artículo 17.** *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. **Parágrafo.** La Superintendencia Bancaria regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.
Artículo 18. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso públi co, y		**Artículo 18.** *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.		co, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.
Artículo 19. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.		**Artículo 19.** *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.
Artículo 20. *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.		**Artículo 20.** *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.
CAPÍTULO V **Otras disposiciones**		
	Artículo 10. ***Dinamización del Mercado Inmobiliario***. Los Ocupantes de Bienes Fiscales Titulados, en calidad de propietarios, podrán disponer de su derecho de propiedad sin ninguna clase de medida cautelar o restricción de carácter temporal o permanente. Parágrafo. Para la dinamización del mercado inmobiliario mediante la enajenación de Bienes Fiscales Titulados mediante cesión a título gratuito, se establecerán las tarifas de notariado y registro que correspondan a la realidad económica de la población de esta clase de mercado inmobiliario lo que reglamentará el Ministerio de Justicia y del Derecho dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de esta ley.	
Artículo 21. El artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 quedará así: Objetivo. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial, urbano y rural planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.	**Artículo 15.** ***Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio***. Será competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el desarrollo de los programas de Saneamiento Predial y Titulación de Bienes Fiscales Titulables de las Entidades Territoriales en Colombia, que deberá ejecutarse dentro de los cuatro (4) años siguientes a la promulgación de esta ley, y deberán establecerse metas anuales iguales por los años señalados para el desarrollo del programa. Teniendo en cuenta la magnitud del programa y su alcance, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá la función de verificación, auditoría, interventoría y apoyo con las entidades públicas correspondientes para el cumplimiento de las metas del programa que deberá ser ejecutado por entidades seleccionadas de conformidad con las normas sobre contratación estatal.	

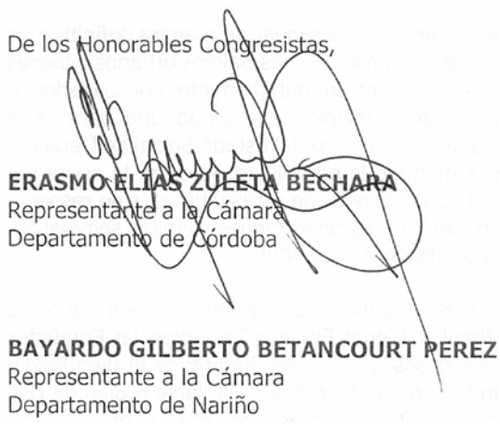
PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA	TEXTO ACUMULADO
Parágrafo 1°. *Política de vivienda de interés social y prioritario rural.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, formulará la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y definirá, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio. **Parágrafo 2°.** En todos los casos, la administración, ejecución y otorgamiento de los subsidios, cualquiera que sea el origen de los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y Prioritario Rural, estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.		
	Artículo 16. ***Personas Jurídicas Particulares***. Las personas jurídicas particulares podrán llevar a cabo programas de Saneamiento Predial y de titulación de Bienes Fiscales Titulables en municipios que consideren dentro de su radio de acción empresarial o responsabilidad social empresarial, para lo cual podrán contar con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en los temas que requieran de información y productos, caso en el cual dichos programas se contarán dentro de las metas de Saneamiento Predial y titulación de Bienes Fiscales Titulables del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En cualquier caso, los recursos invertidos por las personas jurídicas en estos programas serán considerados como donaciones a la comunidad que tendrán los efectos fiscales que correspondan.	
	Artículo 17 ***Recursos***. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio destinará los recursos necesarios para la ejecución del programa de Saneamiento Predial y Titulación de Bienes Fiscales Titulables.	
Artículo 22. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las establecidas en la Ley 1001 de 2005, el Decreto 1071 de 2015, Decreto 1077 de 2015, Decreto-ley 890 de 2017 y Decreto 109 de 2018.	**Artículo 18.** ***Vigencia***. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones sobre las materias de que trata esta ley que le sean contrarias.	**Artículo 18.** ***Vigencia***. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones sobre las materias de que trata esta ley que le sean contrarias.

5. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia favorable al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones* acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, y en consecuencia solicitamos respetuosamente a la Comisión Tercera

Constitucional de la Cámara de Representantes, dar primer debate conforme al texto que se presenta.

De los honorables Congresistas,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto***. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades a partir del 31 de diciembre de 2008.

Artículo 2°. ***Saneamiento Predial.*** Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo dos pasos, el primero, Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.

Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de lo anterior, la Entidad territorial deberá llevar a cabo un estudio de títulos en el que se confirme que la titularidad de pleno domino de los Bienes Baldíos Urbanos recae en la Entidad Territorial y que están libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones, junto con la identificación física, área y linderos.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación, salvo cuando se reconocen los bienes fiscales destinado a la salud o a la educación, si se debe entregar una certificación por parte de la entidad que mencione esta destinación o como sucede en predios que han sido cedidos a CISA en el título de propiedad se describe esta condición.

Parágrafo 2°. Las Entidades Territoriales deberán hacer el Saneamiento Predial de inmuebles fiscales a que se refiere el presente artículo en los plazos establecidos en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.

Artículo 4°. ***Venta de Bienes Fiscales Titulables.*** La Entidad Territorial no podrá ceder a título gratuito Bienes Fiscales Titulables cuyas mejoras o construcciones tengan la calidad de bienes dedicados en su totalidad a cualquier clase

de venta de bienes o servicios, o de prestación gratuita de cualquier clase de servicio, caso en el cual procederá solamente la venta del Bien Fiscal Titulable, para lo que la Entidad Territorial mediante acto administrativo establecerá el procedimiento para la venta correspondiente.

Artículo 5°. ***Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables.*** Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:

a) *Autorización:* El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables;

b) *Certificación:* El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997;

c) *Prueba:* el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas;

d) *Cruce:* el Ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda;

e) *Publicidad y emplazamiento:* Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.

Parágrafo. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo N° 1. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.

Artículo 7°. ***Acto administrativo de cesión a título gratuito***. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la

Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La Solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.

Artículo 8°. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.

Artículo 9°. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.* Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.

Artículo 10. *Terminación de la actuación administrativa.* En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.

Artículo 12. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.

Artículo 13. Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

Artículo 14. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

Artículo 15. *Expropiación*. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) 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;

c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios;

d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

g) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

h) 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;

i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

l) 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;

m) 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;

n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes."

Artículo 16. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso este señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;

d) Manzana catastral de los predios.

Parágrafo 2°. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejara constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Artículo 17. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Acta de Recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;

b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Artículo 18. *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijara en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijara en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.

Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñara el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.

Artículo 19. *Oposición*. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.

Artículo 20. *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.

Parágrafo 1°. Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 21. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo. La Superintendencia Bancaria regulara las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.

Artículo 22. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso

público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Artículo 23. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.

Artículo 24. *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.

Artículo 25. ***Vigencia***. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones sobre las materias de que trata esta ley que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

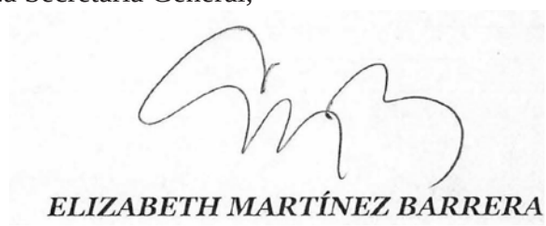
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 9 de abril de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,* acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos* presentado por el honorable Representante: *Erasmo Elías Zulela Bechara* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril de 2019

Honorable Representante

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara. El Informe de Ponencia de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara fue radicado el día 13 de marzo de 2019 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante José Luis Pinedo Campo.

Para primer debate fui designado como ponente mediante oficio de fecha 29 de marzo de 2019, notificado el 1° de abril del mismo año.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por finalidad los siguientes propósitos:

1) Celebrar el quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta y reconocerla por sus cualidades únicas y especiales.
2) Autorizar los recursos y disposiciones necesarias para la puesta en marcha de los proyectos y convenios que ejecutarán la celebración del quinto centenario.
3) Creación de la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad de Santa Marta, al igual que la creación de la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la celebración del quinto centenario.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

A. Motivos

El propósito de la presente iniciativa es vincular a la Nación en la celebración de los 500 años de fundación de la ciudad de Santa Marta, hoy Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, capital del departamento del Magdalena; rindiéndole un homenaje nacional de carácter público por su importante aporte en la historia del nacimiento de la República de Colombia.

B. Antecedentes

Así como lo ha señalado el autor, las conmemoraciones o celebraciones de acontecimientos en América, sobre todo aquellos hitos que marcaron la construcción de nuestra historia han sido motivo de atención y preparación por sus respectivos países. Por ejemplo, como señala el autor, el Presidente César Gaviria designó la Comisión Preparatoria del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, en donde se tomaron varias medidas para celebrar el patrimonio histórico de nuestra nación. Siguiendo esta tradición, los 500 años de Santa Marta, dados el año 2025, deben celebrar la gran tradición y historia de esta ciudad, la cual es patrimonio nacional.

Ubicación geográfica de la ciudad de Santa Marta

Como lo señala el autor del presente proyecto de ley, la ubicación geográfica de Santa Marta la hace poseedora de increíbles cualidades geológicas, biológicas y culturales. Por ejemplo, Santa Marta se encuentra explanada entre el mar Caribe y la Sierra Nevada de Santa Marta, la montaña litoral más alta del mundo a la orilla del mar. En la sierra habitan cuatro pueblos indígenas ancestrales: los Arhuacos, Wiwas, Koguis y Kankuamos. Adicionalmente, muy cerca se encuentra la Ciénaga Grande de Santa Marta, el complejo lagunar más grande de América del Sur, declarada Reserva de la Biosfera por la Unesco.

Importancia Histórica

De acuerdo con el texto del proyecto, la ciudad de Santa Marta fue diferente a las primeras poblaciones españolas fundadas en América del Sur. Estos primeros asentamientos como San Sebastián de Urabá (1510) y Santa María la Antigua del Darién (1510) desaparecieron rápidamente dada su espontaneidad, el nombre de los fundadores de algunas es desconocido y como también si tuvieron autorización de la Corona española. Caso distinto ocurrió con la ciudad de Santa Marta, cuyo fundador, Rodrigo de Bastidas, escribano del barrio Triana en Sevilla, se convirtió en armador y empresario de negocio de las Indias Occidentales, obteniendo un permiso real el 5 de junio de 1500 para viajar a estas tierras sin ninguna ayuda económica de la Corona española.

Un conjunto de factores geográficos explica la elección del enclave para formalizar la ciudad más antigua que existe en la República de Colombia y beneficiarse desde entonces de las facilidades de comunicación intercontinental. Circunstancias históricas determinaron su postración durante el periodo de dominación española, no obstante su importante papel en los primeros años, cumpliendo las siguientes funciones: a) Plaza de armas, b) Primer puerto del litoral Caribe colombiano, c) Cabeza de la Gobernación de la Provincia de Santa Marta, d) Puente de penetración a los territorios internos, e) Eslabón entre la Metrópoli y la cadena de fundaciones en el Nuevo Reino de Granada, f) Base de abastecimiento y g) Sede eclesiástica desde el año de 1533.

La fundación de la Ciudad de Santa Marta por Rodrigo de Bastidas, 1525.

La necesidad de afianzar la posesión de los territorios recién descubiertos y adelantar la vasta empresa de poblamiento a través de fundaciones de ciudades llevó a Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, conocidos como los Reyes Católicos a otorgar “Capitulaciones” a particulares donde se establecen los términos para descubrir, conquistar y gobernar un territorio, la obligación de fundar ciudades, villas y lugares, repartir encomiendas y aplicar la justicia civil a nombre de la monarquía.

Santa Marta hizo parte del grupo de ciudades en América fundada en la primera mitad del siglo XVI, que la reviste de gran significado histórico. Su fundación se realizó al pie del mar Caribe en el borde oeste de la llanura, ocupando hoy 239.335 hectáreas, delimitada por un anfiteatro montañoso, formado por las postreras estribaciones que se cierran dentro del mar, entre Punta Betín y Punta Gaira. La historia le reservaría a Rodrigo de Bastidas la tarea de fundar a Santa Marta, no obstante que la primera opción para poblar la provincia de Santa Marta se le había asignado a Gonzalo Fernández de Oviedo que la había solicitado en 1519 y finalmente desistiría de ella.

Bastidas fue protagonista del 4° Viaje Menor, a quien los Reyes Católicos habían dado autorización, el 5 de junio de 1500, para “ir a descubrir tierras en la región de Gracia o Paria”, infringiéndose las Capitulaciones convenidas con Cristóbal Colón. Convertido en armador y empresario de negocios en las Indias Occidentales, partió de Cádiz en octubre de 1500 con dos carabelas bien armadas,

acompañado de Juan de Ledesma y asesorado por el piloto y cartógrafo Juan de La Cosa.

Al llegar a una hermosa bahía de dilatadas playas le dieron por nombre Santa Marta. Por Real Cédula del 22 de diciembre de 1521, se le otorgó a Bastidas la gobernación de este territorio, pero no pudo cumplir por su grave situación económica y la falta de personal, que lo obligaron a aplazar su proyecto. Los reyes españoles le reiteran la necesidad de poblar en Tierra Firme con una nueva Capitulación firmada el 6 de noviembre de 1524 en Valladolid. Su Majestad Carlos I, lo designa "capitán vitalicio y adelantado de la Provincia y Puerto de Santa Marta", autorizándolo para que viniera a poblarla y ejerciera actividades productivas.

Damos licencia y facultad a vos el dicho Rodrigo de Bastidas y a los dichos pobladores de la dicha provincia y tierra de Santa Marta, para que podáis contratar con vuestras mercaderías con la tierra-firme y todas las islas comarcanas, como lo pueden hacer los vecinos de la Isla Española.[1]

La mayoría de las ciudades colombianas fundadas en la época de conquista española, se realizaron siguiendo las ritualidades prescritas por las ordenanzas oficiales. Bastidas realizó todo el protocolo, como elegir el mejor sitio, el tronco simbólico, la misa solemne y el acta de fundación.

Contexto histórico de la ciudad de Santa Marta

Así mismo, el proyecto destaca que la ciudad de Santa Marta debe su existencia al calado natural de su puerto apto para grandes embarcaciones. La bahía que sirve de antesala, fue el lugar escogido por los primeros navegantes españoles a cuyo remanso acudían las sedientas tripulaciones para refrescarse con las cristalinas aguas del río Manzanares. Allí hacían sus radas, aparejaban lo indispensable para las largas jornadas de incursión y conquista hacia los territorios internos a través de dos rutas: por el río Magdalena o incursionando los bosques infestados por aguerridos nativos.

La Corona de España tuvo en la ciudad de Santa Marta su primera plaza de armas para la conquista de los territorios recién descubiertos. Durante los primeros años fue cabeza de puente de la gobernación de la Provincia de Santa Marta, siendo dura la exploración y difícil apropiación de los territorios internos por parte de las huestes españolas, alucinadas por la colosal aventura y fantasmal quimera de Eldorado también como sitio para aprovisionar las compañías expedicionarias. De aquí, partió hacía el país de los Chibchas, D. Gonzalo Jiménez de Quezada, remontando el río Grande de la Magdalena, donde fundaría en 1538 a Santa Fe de Bogotá.

Santa Marta tuvo una notoria importancia geopolítica durante sus primeras tres décadas de existencia, pero decayó al escasear el oro y por estar rodeada de las más guerreras familias indígenas que opusieron la más tenaz resistencia a la milicia española.

Finalizando esta centuria, la situación de la ciudad era violenta, los enemigos de España no dejaron crecer el vecindario, ni mantener una dinámica urbana que permitieran consolidar las actividades económicas clave para su desarrollo. La historia registra alrededor de medio centenar de cruentos asaltos entre 1543 y 1779, los resultados fueron lamentables para su estabilidad desde saqueos, incendios, extorsiones para no destruirla hasta el comercio forzado. El juego político de España justificó una irónica estrategia de "la defensa por indefensión", consistente en que entre menos fortificada estuviera, menos codiciable era para los piratas y corsarios que rondaban sus aguas.

Durante el siglo XVII, la proximidad a la ciudad de Cartagena de Indias, la perjudicó considerablemente por su supremacía política y socioeconómica, que incidió en su relegación por más de dos siglos en las prioridades de la monarquía española. La situación económica se agravaría con la construcción del Canal del Dique promediando el siglo, que revolucionaria el comercio de Cartagena hacia el interior; año tras año aumentaba el volumen de carga a través de ese conducto. De esta manera el puerto de Santa Marta se abandona paulatinamente, al tocar fondo la Armada de los Galeones en puerto cartagenero, que transportaba hombres y mercancías al Nuevo Mundo, según por ofrecer un puerto más seguro. Sin la llegada de las flotas y por consiguiente abandonada del comercio e indefensa, Santa Marta se fue despoblando, al paso que crecía Cartagena, nuestra ciudad decrecía. Luego de la destrucción de Santa Marta en 1655 por el vicealmirante inglés William Goodson, muchas de las principales familias emigraron a Maracaibo, Cartagena, Mompox, Honda y Tenerife.

Finalizando el siglo XVIII, experimentó una corta resurrección urbana gracias a las reformas borbónicas de los monarcas Carlos III y su hijo Carlos IV, interrumpida con los primeros brotes de independencia. Irónicamente a pesar del abandono de la Corona española, Santa Marta se mantuvo fiel a la causa real, fue la penúltima en desprenderse del cordón umbilical de la Madre Patria, mientras que Cartagena de Indias a quien la monarquía le dedicó enormes esfuerzos militares y económicos, fue la primera en declarar su rebeldía. Como reconocimiento su gobernador D. Víctor de Somodevilla la nombró como "la muy noble, la muy fiel y la muy leal" en 1808, donde el rey de España tendría su más firme plaza, hasta el día 10 de noviembre de 1820, cuando definitivamente fueron ocupadas por las fuerzas patriotas.

[1] (Capitulación otorgada por el rey a Rodrigo de Bastidas el 6 de noviembre de 1524 en Valladolid, refrendada de Cobos. Señalada del Obispo de Osmao, y Carvajal, y Beltrán y doctor Maldonado).

La disposición de los samarios frente a las nuevas ideas, era entregar sus vidas y bienes para sostener la religión y a su amado monarca; irónicamente los indígenas que tanto sufrieron siglos atrás, fueron leales a esta causa, quizás porque su población comprendió, que en su historia jamás había gozado de una prosperidad, traducida en las obras urbanas, religiosas, defensivas y de beneficio económico que en su momento gozaba. La noble causa de la Emancipación, truncó el momento próspero que gozaba Santa Marta, gracias a que la monarquía había vuelto los ojos hacia ella. Aún con el breve renacer urbano y comercial de su puerto a principios del siglo XIX y durante el tiempo que duró la República de la Nueva Granada (1831-1856), esta ciudad jamás volvió a disfrutar de las mieles del progreso.

La segunda mitad del siglo XIX, pasó por Santa Marta dejando las huellas de la violencia política en los albores de la república, que nunca dejó en pensar en futuro; la apertura de la aduana en Barranquilla en 1870, junto a su ferrocarril que conectaba con el río Magdalena, desviando a esa ciudad el comercio marítimo proveniente de Europa y las Antillas, originó un momento de depresión económica en la ciudad, que incidió en la migración hacia esa ciudad de las familias comerciante más prósperas de Santa Marta, agravando la situación.

Aparece la idea de construir un ferrocarril que, partiendo del muelle de esta ciudad, pasara por Ciénaga, Pivijay, Media Luna y saliera al río Magdalena por la vía a El Banco y todo el comercio hacia el interior del país se hiciera por esta ciudad en detrimento del transporte fluvial de Barranquilla. El contrato fue suscrito entre el Estado del Magdalena y los socios Robert Joy & Manuel Julián De Mier, luego el Gobierno nacional mediante la Ley 51 de 1887, modificó el contrato inicial del ferrocarril, abriendo las puertas para la inversión extranjera, siendo adquirido por la empresa inglesa Greenwood & Co. con el nombre The Santa Marta Railway Co. Lmtd. en 1890, extendiendo sus ramales hasta Río Frío en 1892 y Sevilla en 1894.

El propósito de sacar el tren al río no se cumplió, sólo llegó a la población de Fundación, al aparecer los primeros cultivos de bananos que revolucionarían la economía de Santa Marta y la región. Bellas formas señoriales entran a reemplazar la muda racionalidad de la vieja ciudad, como queriendo borrar un ingrato pasado, expresión admonitoria de pobreza. La ciudad se resiente con una oleada migratoria de gentes de diferentes lugares del país atraídos por la oferta laboral, se extiende configurando nuevos barrios, superando el reciente borde urbano constituido por la vía férrea.

El fin de la economía del banano era inminente, el turismo se avistaba como la nueva economía redentora, por ello se contrata promediando el siglo XX, la formulación y elaboración del Plan Piloto de Santa Marta con el arquitecto Fernando Martínez Sanabria, fue interpretada como el momento preciso para construir la ciudad del futuro basado en su potencial geográfico, fomentando la actividad turística, quedando el fenómeno urbanístico de El Rodadero con todos sus errores. Desafortunadamente la dirigencia local no supo direccionar esas políticas urbanas planteadas, dedicándose a sacar el proyecto de ampliación portuaria y fortalecer la agroindustria; poco en la ciudad se sabía sobre la industria sin chimeneas, tampoco se alcanzaba a dimensionar los dividendos que podría generar.

Hoy día, Santa Marta es una de las tres terminales portuarias que tiene la República de Colombia sobre el Océano Atlántico, por su puerto se exportan principalmente el banano, el café proveniente del interior del país y el carbón, mineral explotado en las minas de la península de La Guajira; todos estos productos con destino a los mercados de Estados Unidos y Europa. También el turismo, industria que se desarrolla gracias al invaluable patrimonio natural a través del Parque Nacional Tayrona que tiene hermosas ensenadas ideales para el ecoturismo, como: Bahía Concha, Chengue, Gairaca, Naguanje, Cinto, Guachaquita, Palmarito, Arrecifes y El Cabo, bellezas naturales que son los más relajantes lugares, destino turístico de nuestro país. Y al patrimonio cultural representado en su historia y en la zona arqueológica de Ciudad Perdida, antiguo asentamiento de la familia Tayrona que habitaron en la Sierra Nevada de Santa Marta, protagonistas de las más sangrientas batallas durante la época de la conquista española, maestros en las obras líticas y el buen manejo urbanístico adaptado a la topografía.

Santa Marta está llamada a convertirse en unos de los destinos turísticos del Caribe con los proyectos de desarrollo turístico que se adelantan, entre ellos su vinculación a la ruta de turismo de cruceros internacionales en el área del Caribe.

C. Justificación

El presente proyecto de ley, se justifica en la medida que se reconoce a Santa Marta como la génesis de la historia de la República de Colombia, ser el mejor puerto sobre el litoral del Caribe colombiano, siendo fundamental para la colonización de los territorios internos y soporte para el desarrollo económico del país en la importación y exportación de productos. Otro aspecto son los valiosos hitos históricos de gran significado en la historia nacional que ha tenido Santa Marta en su evolución histórica:

- La ciudad más antigua existente, oficialmente fundada en el suelo suramericano.
- La ciudad más antigua existente del Nuevo Reino de Granada.
- La primera ciudad plaza de armas para la conquista de Tierra Firme.

- La primera ciudad-puerto del litoral Tierra Firme
- Cabeza de puente para la conquista de los territorios del Nuevo Reino de Granada.
- La primera ciudad que dio noticia del hallazgo de oro en el Nuevo Reino de Granada.
- La primera ciudad cabeza de obispado en el Nuevo Reino de Granada.
- La primera ciudad donde oficialmente se levantó una fortificación en el Nuevo Reino de Granada
- La primera ciudad que fomento la agricultura en el Nuevo Reino de Granada.
- Primera ciudad donde oficialmente se levantó una fortificación en el Nuevo Reino de Granada.
- La última de la Costa Caribe Colombiana en desprenderse de la Madre Patria
- La penúltima ciudad en desprenderse de la Madre Patria
- Sede del Virreinato de la Nueva Granada entre 1813 a 1818
- Ciudad donde falleció nuestro libertador Simón Bolívar
- Ciudad que revolucionó la economía del banano abriendo el siglo XX
- Erección de su Catedral de Santa Marta como Basílica Menor en 1930
- Puerto terminal de Ferrocarril del Atlántico desde 1961

D. Normatividad

El presente proyecto de ley se fundamenta en:

1. Marco Constitucional

En primer lugar, la Constitución Política establece en su artículo 70 el deber que tiene el Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

Específicamente, sobre el carácter y régimen especial de la ciudad de Santa Marta, el artículo 328 de la Constitución, modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2018, le reconocen naturaleza y normatividad como Distrito Turístico, Cultural e Histórico.

Adicionalmente, los artículos 150 y 154 constitucionales revisten a los Congresistas de la facultad de presentar proyectos de ley y/o de acto legislativo; así mismo, nuestro sistema legal otorga al Congreso de la República la competencia de interpretar, reformar y derogar las leyes. También la Constitución establece herramientas en los artículos 334 y 366 para que el Estado propenda por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.

2. Marco Normativo Nacional

De conformidad con la Ley 1617 de 2013, la celebración del quinto centenario de la fundación de la ciudad de Santa Marta en el año 2025 es un proyecto estratégico de interés nacional. Por esta razón se le concedieron las herramientas necesarias al Gobierno nacional para la creación del Plan Maestro Quinto Centenario para Santa Marta.

E. Jurisprudencia constitucional

En Sentencia C-766 de 2010, la Corte Constitucional manifestó que:

"Esta clase de leyes, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos".

La Corte Constitucional, en Sentencia C-782 de 2001, resalta los objetivos de las leyes de honores y analiza sus posibles implicaciones en materia de gasto público. En dicha providencia la Sala Plena del Tribunal Constitucional establece que:

"En el presente caso, el balance que debe existir entre la rama legislativa y ejecutiva en materias que involucran la creación de gastos se mantiene, pues es a través de una Ley de la República (la 609 de 2000) que se está autorizando el gasto público a favor de ciertas obras y causas de alguna forma relacionadas con la memoria del personaje al que se rinde honores. Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C. P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C. P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C. P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropiaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C. P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C. P.).".

Asimismo, en las Sentencias C-755 y C-948 de 2014, la Corte Constitucional precisó que:

"De lo anterior se desprende, por una parte, que la Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las

respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, tal y como lo sostuvieron en sus respectivos informes el Senado y la Cámara, y lo dijo el Procurador en su concepto, la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones. La Sentencia C-409 de 1994, antes citada, dice al respecto: "Podría sostenerse que la función del Congreso de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (C. P. artículo 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.\\ Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que solo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento."

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que comporten gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en Sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015A de 2009 y las previamente citadas, entre otras, en las que concluye que a través de iniciativa parlamentaria se pueden promover leyes que decreten gasto público, y que sirven como "*título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos*"[2].

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Articulado propuesto en el proyecto presentado por el autor	Texto propuesto para primer debate	Justificación
Artículo 1°. *Objeto*. Declárese el asocio de la Nación a la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta (hoy declarada como Distrito Turístico, Cultural e Histórico), acontecimiento histórico sucedido el día veintinueve (29) de julio de mil quinientos veinticinco (1525) en cabeza del escribano español Rodrigo de Bastidas; ciudad ubicada en el litoral del Caribe colombiano, territorio conocido en su época como gobernación de Nueva Andalucía.	**Artículo 1°. *Objeto*.** Declárese el asocio de la Nación a la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta (hoy declarada como Distrito Turístico, Cultural e Histórico), acontecimiento histórico sucedido el día veintinueve (29) de julio de mil quinientos veinticinco (1525) en cabeza del escribano español Rodrigo de Bastidas; ciudad ubicada en el litoral del Caribe colombiano, territorio conocido en su época como gobernación de Nueva Andalucía.	Se mantiene igual el artículo.
Artículo 2°. *Reconocimiento*. La Nación hace un reconocimiento a la ciudad de Santa Marta, declarada Distrito Turístico, Cultural e Histórico, por ser el asentamiento urbano más antiguo existente y oficialmente autorizado por la Corona española en América del Sur y por ende en la República de Colombia; así como por su riqueza biogeográfica y ecológica, **a** su diversidad cultural con presencia de los pueblos indígenas Kogui, Arhuaco, Arzario, Chimila y Wayuu, así como de población afrocolombiana.	**Artículo 2°. *Reconocimiento*.** La Nación hace un reconocimiento a**l Distrito Turístico e Histórico de Santa Marta, declarado patrimonio cultural de la Nación por ser la ciudad sobreviviente más antigua fundada por España en América del Sur y en razón a su riqueza biogeográfica y ecológica, a su diversidad cultural con presencia de los pueblos indígenas Kogui, Arhuaca, Arzaria, Chimila y Wayúu y de población afrocolombiana**.	Se realizan cambios de forma.

[2] Sentencia C-343 de 1995, Corte Constitucional.

Articulado propuesto en el proyecto presentado por el autor	Texto propuesto para primer debate	Justificación
Artículo 3°. El Gobierno nacional con ocasión de la promulgación de la presente ley, y sin exclusión de lo señalado en las leyes y disposiciones especiales aplicables exclusivamente al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; promoverá la celebración de acuerdos, convenios, tratados internacionales y otros que desarrollen la declaratoria del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta en el año 2025 como proyecto estratégico de interés nacional, para lo cual expedirá los actos administrativos necesarios que garanticen su adecuada implementación.	**Artículo 3°**. El Gobierno nacional con ocasión de la promulgación de la presente ley, y sin exclusión de lo señalado en las leyes y disposiciones especiales aplicables exclusivamente al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; promoverá la celebración de acuerdos, convenios, tratados internacionales y otros que desarrollen la declaratoria del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta en el año 2025 como proyecto estratégico de interés nacional, para lo cual expedirá los actos administrativos necesarios que garanticen su adecuada implementación.	Se realizan cambios de forma.
Artículo 4°. Se le otorgan autorizaciones al Gobierno nacional, para que destine las apropiaciones que se requieran dentro de los recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar proyectos en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, de carácter social, agroindustrial, cultural, ambiental y de infraestructura, para que en el marco de la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, en el año 2025, se desarrollen proyectos que guarden concordancia con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y que permitan cumplir con el objetivo de esta ley.	**Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional, la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Magdalena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y sus localidades.**	El artículo 5° pasa a ser el 4° para dar mayor continuidad y unidad de materia al articulado.
Artículo 5°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional, la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Magdalena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y sus localidades.	**Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política y de la legislación vigente, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar proyectos de carácter social, agroindustrial, cultural, ambiental y de infraestructura en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; que permitan cumplir con el objetivo de esta ley.**	El artículo 4° pasa a ser el 5°. Se elimina la mención al Plan Nacional de Desarrollo puesto que no se conoce la hoja de ruta que se implementará en el cuatrienio 2022-2026 y resulta inconveniente enmarcar los proyectos a ejecutar en el Distrito de Santa Marta en razón del quinto centenario, en un plan desconocido.
Artículo 6°. Confórmese la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta, con personajes que representan las instituciones históricas asociadas a la fundación de la ciudad y las autoridades actuales del orden nacional. La Comisión estará integrada por: a) El Presidente de la República b) Su Santidad, Papa de la iglesia católica c) El Rey de España d) El Embajador/a de España en Colombia e) El Ministro/a de Relaciones Exteriores f) El Ministro/a de Cultura g) El Obispo de la Diócesis de Santa Marta	**Artículo 6°. Créase la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, conformada por:** a) **El Presidente de la República** b) **El Ministro/a de Relaciones Exteriores** c) **El Ministro/a de Cultura** d) **Los invitados enunciados en el artículo 7° de la presente ley.**	Se escinde el artículo 6° para diferenciar el trato dado a las autoridades nacionales del dado a otras personas, particulares o extranjeras.

Articulado propuesto en el proyecto presentado por el autor	Texto propuesto para primer debate	Justificación
h) El Presidente de la Academia Colombiana de Historia i) El Alcalde/sa de Sevilla (España) j) El Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana)		
	Artículo 7° (nuevo). <u>Invítese a las siguientes personas, representantes de las instituciones históricas asociadas a la fundación de la ciudad a ser parte de la Comisión Honorífica del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta:</u> a) **<u>Su Santidad, Papa de la iglesia católica</u>** b) **<u>El Rey de España</u>** c) **<u>El Embajador/a de España en Colombia</u>** d) **<u>El Obispo de la Diócesis de Santa Marta</u>** e) **<u>El Presidente de la Academia Colombiana de Historia</u>** f) **<u>El Alcalde/sa de Sevilla (España)</u>** g) **<u>El Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana)</u>**	Se adiciona un artículo en el que se invita a personas particulares y extranjeras a ser parte de la Comisión Honorífica del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta para no disponer arbitrariamente de su participación.
Artículo 7°. Conformese la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta, como máxima instancia de articulación nación – territorio, asignándole la misión de preparar, diseñar, coordinar, gestionar y estructurar los planes, proyectos y eventos a realizar con motivo de esta celebración. La Comisión estará integrada por: a) Un/a delegado/a del Presidente de la República b) Un/a delegado/a del Ministro/a de Cultura c) Un/a delegado/a del Ministro/a de Industria Comercio y Turismo d) Gobernador/a del departamento del Magdalena e) Alcalde/sa Distrital de Santa Marta f) Un/a delegado de la Academia de Historia del Magdalena g) Un Representante de las Universidades Públicas con asiento en el Distrito de Santa Marta. h) Un Representante de las Universidades Privadas con asiento en el Distrito de Santa Marta. i) Un representante de las comunidades indígenas con asentamiento en la Sierra Nevada de Santa Marta. j) Un Representante del Sector Cultural del distrito de Santa Marta k) Un Representante por los gremios económicos. **Parágrafo 1°.** La Comisión sesionará en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ordinariamente dos veces al año, una primera vez entre los meses febrero y marzo y la segunda	**Artículo 8°.** Conformese la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta. **<u>Esta Comisión será la</u>** máxima instancia de articulación **<u>N</u>**ación – **<u>T</u>**erritorio. **<u>Tendrá competencias para</u>** preparar, diseñar, coordinar, gestionar y estructurar los planes, proyectos y eventos a realizar con motivo de esta celebración. La Comisión estará integrada por: a) Un/a delegado/a del Presidente de la República b) Un/a delegado/a del Ministro/a de Cultura c) Un/a delegado/a del Ministro/a de Industria Comercio y Turismo d) Gobernador/a del departamento del Magdalena e) Alcalde/sa Distrital de Santa Marta f) Un/a delegado de la Academia de Historia del Magdalena g) Un Representante de las Universidades Públicas con asiento en el Distrito de Santa Marta. h) Un Representante de las Universidades Privadas con asiento en el Distrito de Santa Marta. i) Un representante de las comunidades indígenas con asentamiento en la Sierra Nevada de Santa Marta. j) Un Representante del Sector Cultural del distrito de Santa Marta k) Un Representante por los gremios económicos **Parágrafo 1°.** La Comisión sesionará en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ordinariamente dos veces al año, una primera vez entre los meses febrero y marzo y la segunda	Se realizan cambios de forma. Se separa el artículo en 4 incisos. El parágrafo 3° hacía mención a la Comisión *Ejecutiva* cuando el artículo se refiere a la Comisión *Preparatoria*. Se hace el debido cambio por mayor coherencia del texto. Se adiciona lo pertinente en el parágrafo transitorio.

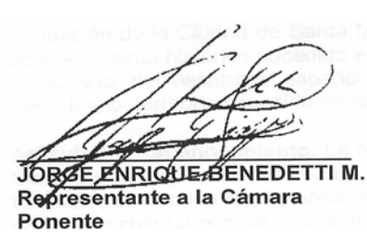
Articulado propuesto en el proyecto presentado por el autor	Texto propuesto para primer debate	Justificación
entre octubre y noviembre o, cuando se determine, de manera extraordinaria. Esta comisión deberá darse su propio reglamento interno que orientará su funcionamiento y podrá invitar a sus sesiones a quienes considere necesarios. **Parágrafo 2°.** Existirá quorum decisorio con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría simple. La asistencia a las sesiones es obligatoria, para los funcionarios públicos no asistir será causal de mala conducta y para los particulares, será suficiente para excluirlos de la comisión. **Parágrafo 3°.** La Secretaría Técnica de la Comisión Ejecutiva para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta estará a cargo de la Academia de Historia del Magdalena. **Parágrafo Transitorio.** La Comisión tendrá su primera sesión, dentro de los tres primeros meses de entrada en vigencia la presente ley, la cual será convocada por su respectiva Secretaría Técnica.	entre octubre y noviembre o, cuando se determine, de manera extraordinaria. Esta comisión deberá darse su propio reglamento interno que orientará su funcionamiento y podrá invitar a sus sesiones a quienes considere necesarios. **Parágrafo 2°.** Existirá quórum decisorio con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría simple. La asistencia a las sesiones es obligatoria, para los funcionarios públicos no asistir será causal de mala conducta y para los particulares, será suficiente para excluirlos de la **C**omisión. **Parágrafo 3°.** La Secretaría Técnica de la Comisión **Preparatoria** para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta estará a cargo de la Academia de Historia del Magdalena. **Parágrafo Transitorio.** La Comisión tendrá su primera sesión, dentro de los tres primeros meses de entrada en vigencia la presente ley, la cual será convocada por su respectiva Secretaría Técnica. **En esta primera sesión deberá priorizarse la determinación de los proyectos a realizar, los cuales deben estar limitados dentro de los proyectos presentados en el Plan Maestro de la Alcaldía.**	
Artículo 8°. Autorícese al Ministerio de Cultura para asumir el liderazgo técnico y operativo de parte del Gobierno nacional para el impulso e implementación de la presente ley, e iniciar las acciones pertinentes para su puesta en marcha de manera inmediata, con el apoyo de todos los sectores del gobierno nacional que sean requeridos.	**Artículo 9°.** Autorícese al Ministerio de Cultura para asumir el liderazgo técnico y operativo de parte del Gobierno nacional para el impulso e implementación de la presente ley, e iniciar las acciones pertinentes para su puesta en marcha de manera inmediata, con el apoyo de todos los sectores del **G**obierno **N**acional que sean requeridos.	Se mantiene igual.
Artículo 9°. Ordénese al Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda adelantar las gestiones necesarias que propicien la adopción mediante decreto del Plan Maestro Quinto Centenario de Santa Marta, el cual deberá incluir proyectos de los que trata el artículo 4° de esta ley, así como los recursos para su efectiva ejecución.	**Artículo 10. Autorícese al Gobierno nacional a adoptar** mediante decreto, **dentro de los seis meses a la expedición de esta ley,** el Plan Maestro Quinto Centenario de Santa Marta que deberá incluir **los proyectos determinados por la Comisión Preparatoria que crea esta ley**, así como los recursos para su efectiva ejecución, **de conformidad con el artículo 111 de la Ley 1617 de 2013.**	Se hacen modificaciones pertinentes con fundamento en el artículo 111 Ley 1617 de 2013, en la Sentencia C-015A de 2009 y el Plan Maestro Quinto Centenario de Santa Marta propuesto por el exalcalde (2012-2014) de Santa Marta.
Artículo 10. Autorícese al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos por este acontecimiento, con fundamento en la Ley 31 de 1992.	**Artículo 11.** Autorícese al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos por este acontecimiento, con fundamento en la Ley 31 de 1992.	Se mantiene igual.
Artículo 11. Ordénese al Ministerio de Educación Nacional para que en un período máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, inicie la articulación con las Secretaría de Educación Distrital de Santa Marta y la Academia de Historia del Magdalena, para la implementación en las Institu-	**Artículo 12.** Ordénese al Ministerio de Educación Nacional para que en un período máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, inicie la articulación con las Secretaría de Educación Distrital de Santa Marta y la Academia de Historia del Magdalena, para la implementación en las Institu-	Se mantiene igual el artículo.

Articulado propuesto en el proyecto presentado por el autor	Texto propuesto para primer debate	Justificación
ciones Educativas Distritales de publicaciones, foros, conversatorios, talleres y, demás actividades académicas necesarias, para concienciar a los niños y jóvenes sobre la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta, así como acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas y culturales de la ciudad.	ciones Educativas Distritales de publicaciones, foros, conversatorios, talleres y, demás actividades académicas necesarias, para concienciar a los niños y jóvenes sobre la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta, así como acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas y culturales de la ciudad.	
Artículo 12. Autorícese al Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión su articulación para adelantar la coordinación de acciones de difusión de la historia de la ciudad de Santa Marta y la celebración del Quinto Centenario de su fundación.	**Artículo 13.** Autorícese al Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión su articulación para adelantar la coordinación de acciones de difusión de la historia de la ciudad de Santa Marta y la celebración del Quinto Centenario de su fundación.	Se mantiene igual el artículo
Artículo 13. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar las gestiones formales para la invitación a el Rey de España, que, en conjunto con las autoridades nacionales, presida protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad existente más antigua, fundada oficialmente en territorio suramericano durante la colonización española y, así mismo, le extienda la invitación que se requiera a El Embajador/a de España en Colombia, a el Alcalde/sa de Sevilla (España), a el Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana).	**Artículo 14.** Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar las gestiones formales para la invitación **al** Rey de España, que, en conjunto con las autoridades nacionales, **presidirá** protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad existente más antigua, fundada oficialmente en territorio suramericano durante la colonización española y, así mismo, le extienda la invitación que se requiera **al/ a la** Embajador/a de España en Colombia, **al/ a la** Alcalde/sa de Sevilla (España), **al/ a la** Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana)**.**	Se realizan cambios de forma.
Artículo 14. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, en coordinación con la Conferencia Episcopal de Colombia, realicen las gestiones formales para la invitación a Su Santidad Francisco que, en conjunto con las autoridades nacionales, presida protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad donde tuvo asiento el primer obispado en América del Sur.	**Artículo 15.** Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, en coordinación con la Conferencia Episcopal de Colombia, realicen las gestiones formales para la invitación a Su Santidad **El Papa** que, en conjunto con las autoridades nacionales, **presidirá** protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad donde tuvo asiento el primer obispado en América del Sur.	Se realizan cambios de forma.
Artículo 15. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 16.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se mantiene igual el artículo.

VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara, *por medio del cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO DEL ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. Declárese el asocio de la Nación a la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta (hoy declarada como Distrito Turístico, Cultural e Histórico), acontecimiento histórico sucedido el día veintinueve (29) de julio de mil quinientos veinticinco (1525) en cabeza del escribano español

Rodrigo de Bastidas; ciudad ubicada en el litoral del Caribe colombiano, territorio conocido en su época como gobernación de Nueva Andalucía.

Artículo 2°. *Reconocimiento*. La Nación hace un reconocimiento al Distrito Turístico e Histórico de Santa Marta, declarado patrimonio cultural de la Nación por ser la ciudad sobreviviente más antigua fundada por España en América del Sur y en razón a su riqueza biogeográfica y ecológica, a su diversidad cultural con presencia de los pueblos indígenas Kogui, Arhuaca, Arzaria, Chimila y Wayúu y de población afrocolombiana.

Artículo 3°. El Gobierno nacional con ocasión de la promulgación de la presente ley, y sin exclusión de lo señalado en las leyes y disposiciones especiales aplicables exclusivamente al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; promoverá la celebración de acuerdos, convenios, tratados internacionales y otros que desarrollen la declaratoria del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta en el año 2025 como proyecto estratégico de interés nacional, para lo cual expedirá los actos administrativos necesarios que garanticen su adecuada implementación.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional, la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Magdalena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y sus localidades.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política y de la legislación vigente, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar proyectos de carácter social, agroindustrial, cultural, ambiental y de infraestructura en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; que permitan cumplir con el objetivo de esta ley.

Artículo 6°. Créase la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, conformada por:

a) El Presidente de la República
b) El Ministro/a de Relaciones Exteriores
c) El Ministro/a de Cultura
d) Los invitados enunciados en el artículo 7 de la presente ley.

Artículo 7°. Invítese a las siguientes personas, representantes de las instituciones históricas asociadas a la fundación de la ciudad a ser parte de la Comisión Honorífica del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta:

a) Su Santidad, Papa de la iglesia católica
b) El Rey de España
d) El Embajador/a de España en Colombia
e) El Obispo de la Diócesis de Santa Marta
f) El Presidente de la Academia Colombiana de Historia
g) El Alcalde/sa de Sevilla (España)
h) El Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana)

Artículo 8°. Confórmese la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta.

Esta Comisión será la máxima instancia de articulación Nación – Territorio.

Tendrá competencias para preparar, diseñar, coordinar, gestionar y estructurar los planes, proyectos y eventos a realizar con motivo de esta celebración.

La Comisión estará integrada por:

a) Un/a delegado/a del Presidente de la República
b) Un/a delegado/a del Ministro/a de Cultura
c) Un/a delegado/a del Ministro/a de Industria Comercio y Turismo
d) Gobernador/a del departamento del Magdalena
e) Alcalde/sa Distrital de Santa Marta
f) Un/a delegado de la Academia de Historia del Magdalena
g) Un Representante de las Universidades Públicas con asiento en el Distrito de Santa Marta.
h) Un Representante de las Universidades Privadas con asiento en el Distrito de Santa Marta.
i) Un representante de las comunidades indígenas con asentamiento en la Sierra Nevada de Santa Marta.
j) Un Representante del Sector Cultural del distrito de Santa Marta
k) Un Representante por los gremios económicos

Parágrafo 1°. La Comisión sesionará en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ordinariamente dos veces al año, una primera vez entre los meses febrero y marzo y la segunda entre octubre y noviembre o, cuando se determine, de manera extraordinaria. Esta comisión deberá darse su propio reglamento interno que orientará su funcionamiento y podrá invitar a sus sesiones a quienes considere necesarios.

Parágrafo 2°. Existirá quórum decisorio con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría simple. La asistencia a las sesiones es obligatoria, para los funcionarios públicos no asistir será causal de mala conducta y para los particulares, será suficiente para excluirlos de la Comisión.

Parágrafo 3°. La Secretaría Técnica de la Comisión Preparatoria para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta estará a cargo de la Academia de Historia del Magdalena.

Parágrafo Transitorio. La Comisión tendrá su primera sesión, dentro de los tres primeros meses de entrada en vigencia la presente ley, la cual será convocada por su respectiva Secretaría Técnica. En esta primera sesión deberá priorizarse la determinación de los proyectos a realizar, los cuales deben estar limitados dentro de los proyectos presentados en el Plan Maestro de la Alcaldía.

Artículo 9°. Autorícese al Ministerio de Cultura para asumir el liderazgo técnico y operativo de parte del Gobierno nacional para el impulso e implementación de la presente ley, e iniciar las acciones pertinentes para su puesta en marcha de manera inmediata, con el apoyo de todos los sectores del Gobierno nacional que sean requeridos.

Artículo 10. Autorícese al Gobierno nacional a adoptar mediante decreto, dentro de los seis meses a la expedición de esta ley, el Plan Maestro Quinto Centenario de Santa Marta que deberá incluir los proyectos determinados por la Comisión Preparatoria que crea esta ley, así como los recursos para su efectiva ejecución, de conformidad con el artículo 111 de la Ley 1617 de 2013.

Artículo 11. Autorícese al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos por este acontecimiento, con fundamento en la Ley 31 de 1992.

Artículo 12. Ordénese al Ministerio de Educación Nacional para que en un período máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, inicie la articulación con las Secretaría de Educación Distrital de Santa Marta y la Academia de Historia del Magdalena, para la implementación en las Instituciones Educativas Distritales de publicaciones, foros, conversatorios, talleres y, demás actividades académicas necesarias, para concienciar a los niños y jóvenes sobre la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta, así como acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas y culturales de la ciudad.

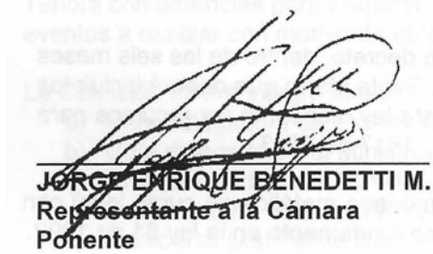
Artículo 13. Autorícese al Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión su articulación para adelantar la coordinación de acciones de difusión de la historia de la ciudad de Santa Marta y la celebración del Quinto Centenario de su fundación.

Artículo 14. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar las gestiones formales para la invitación al Rey de España, que, en conjunto con las autoridades nacionales, presidirá protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad existente más antigua, fundada oficialmente en territorio suramericano durante la colonización española y, así mismo, le extienda la invitación que se requiera al/ a la Embajador/a de España en Colombia, al/ a la Alcalde/sa de Sevilla (España), al/ a la Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana).

Artículo 15. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, en coordinación con la Conferencia Episcopal de Colombia, realicen las gestiones formales para la invitación a Su Santidad El Papa que, en conjunto con las autoridades nacionales, presidirá protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad donde tuvo asiento el primer obispado en América del Sur.

Artículo 16. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.
Representante a la Cámara
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 249 - Miércoles, 24 de abril de 2019
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS **Págs.**

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 150 de 2018 Cámara, por medio de la cual se fomenta el acceso al mercado laboral de los jóvenes, se establece una exención para el pago de registro y renovación de los establecimientos de comercio y se modifican los artículos 3°, 14 y 18 de la Ley 1780 de 2016; acumulado con el Proyecto de ley número 155 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se crea la Planta Temporal de Empleo Juvenil y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones; acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos. 8

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificacionesy texto del articulado propuesto del Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones..... 33

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2019

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXVIII - Nº 890 Bogotá, D. C., viernes, 13 de septiembre de 2019 EDICIÓN DE 53 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2019

Doctor:

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,*** acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***

Respetado señor Presidente Roldán:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,*** acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones***, fue radicado el 10 de octubre de 2018 por los honorables Representantes César Augusto Lorduy Maldonado, Erwin Arias Betancur, Jaime Rodríguez Contreras, Ciro Fernández Núñez, Jorge Méndez Hernández, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Modesto Enrique Aguilera Vides, Julio César Triana Quintero, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 833 de 2018.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos,*** fue radicado el 13 de

diciembre de 2018 por la honorable Senadora Laura Esther Fortich Sánchez, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1150 de 2018.

Fueron designados como Coordinador Ponente el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como Ponentes los honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y David Ricardo Racero Mayorca.

El Proyecto 199 de 2018 fue acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, manteniendo los mismos ponentes para los dos proyectos.

Para su discusión en primer debate se presentaron dos ponencias, una negativa suscrita por el honorable Representante David Racero y una positiva suscrita por los honorables Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechara y Bayardo Gilberto Betancourt Pérez. En la comisión después de un amplio debate se presentaron cuatro proposiciones suscritas por el ponente del proyecto, suscritas doctor Erasmo Elías Zuleta, hay unas proposiciones suscritas por el doctor César Lorduy Maldonado que no están avaladas por el ponente. De igual manera existen cinco proposiciones que el doctor Gilberto Bayardo Betancourt las deja como constancia para que sean tenidas en cuenta en la ponencia para segundo debate.

2. OBJETO DE LOS PROYECTOS DE LEY

El objeto del proyecto de ley se mantiene, siendo este el de sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo, la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades.

Por parte del Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara el objeto es lograr la depuración contable, el mejoramiento de los ingresos fiscales y corrientes de los municipios y la dinamización del mercado inmobiliario en sectores de asentamientos ilegales en predios fiscales, mediante el saneamiento predial y la titulación de predios fiscales a particulares.

3. LA OCUPACIÓN ILEGAL DE PREDIOS

Como se señaló en la ponencia para primer debate, la ocupación ilegal de predios es un fenómeno social que se presenta por la necesidad de sectores poblacionales de tener una solución de vivienda que no es suministrada por el Estado y que les es imposible consolidar por la vía legal de adquisición de predios o bienes.

De acuerdo con información contenida en la página del Ministerio de Vivienda *"Según un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, más del 50% del crecimiento de las ciudades y municipios del país, es de origen informal.*

Los municipios que encabezan el ranking de las ciudades con el mayor crecimiento informal en los últimos años en el país son: Bogotá, Soacha, Cali, Medellín, Yopal, Aguachica, Buenaventura, Ciénaga, Soledad y Florencia, entre otras.

Además, se registra un crecimiento en las cabeceras municipales, con una concentración poblacional en la región andina. Sin embargo, este fenómeno expansivo afecta diversas zonas del territorio nacional, con el agravante de ser desorganizado en las áreas urbanas de aquellos municipios de menos de 30.000 habitantes y entre 30.000 y 100.000 habitantes, tal es el caso de Mosquera (Nariño), Murindó (Antioquia) y Sipí (Chocó).

Esta situación se debe principalmente al incremento del proceso de migración campo-ciudad que generó el conflicto armado. También a la limitada capacidad de las autoridades locales para ofrecer vivienda digna y para controlar los procesos de urbanización ilegal, en especial en suelos de expansión, áreas rurales, zonas de espacio público y áreas de alto riesgo.

*El análisis realizado por el Ministerio refleja que el crecimiento de "barrios piratas" y asentamientos informales tiene un impacto negativo en la calidad de vida de los ciudadanos que se traduce en: aumento de la inseguridad, precariedad en la prestación de los servicios públicos, obstrucción de obras p*úblicas, evasión fiscal y *extracostos al presupuesto.*

Ante este panorama, se hace un llamado urgente para que las entidades territoriales avancen en los procesos de legalización de los asentamientos informales, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus pobladores y evitar tragedias en zonas catalogadas de alto riesgo ambiental"[1]*. Los resultados arrojados por este estudio son el sustento claro de la necesidad de este proyecto de ley que permite dar legalidad a los pedios de miles de colombianos que actualmente ven limitados sus derechos a la propiedad y al acceso de políticas sociales y subsidios por carecer de un título justo sobre los bienes que han poseído por años.*

Antes ya se había desarrollado una iniciativa de este tipo con excelentes resultados sociales y económicos para los ciudadanos y los entes territoriales. Al finalizar el 2017, el Programa Nacional de Titulación (PNT) legalizó 163.450 predios otorgando títulos de propiedad para igual número de familias. Con este proceso estas propiedades entraron a formar parte de la base catastral de los municipios incrementando los recursos percibidos por cuenta del impuesto predial.

Pero este proceso también beneficia a los propietarios que al tener una garantía real sobre

[1] http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/enero/en-los-ultimos-30-anos-ciudades-y-municipios-de-colombia-han-crecido-de-manera-informal

su inmueble tienen la opción de acceder al sector financiero y a los programas de mejoramiento de vivienda.

Como se señaló en la ponencia para primer debate, en Colombia, la necesidad de vivienda y la ausencia de una medida efectiva para solucionar el déficit, conlleva la ocupación ilegal de predios. Otro de los fenómenos que ha aumentado este tipo de asentamientos ilegales son las migraciones de las poblaciones menores hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones económicas, como resultado de la violencia que lleva a la población a desplazarse a otros territorios y recientemente la llegada de nuestros hermanos venezolanos al país.

Estos asentamientos a pesar de su ilegalidad en cuanto a los títulos de propiedad en muchos casos han recibido ayuda del Estado para mejorar sus condiciones de habitabilidad y han ido expandiendo su construcción especialmente en los servicios que las comunidades requieren como centros educativos, de salud, religiosos, entre otros, es decir se ha dado un desarrollo urbano dentro de los asentamientos ilegales, a pesar de no contar con el cumplimiento de los requisitos legales para ello y por la normatividad vigente no tienen la oportunidad de obtener su legalización, constituyendo esto un acto de inequidad.

Problemática:

Dado el transcurrir del tiempo y el desarrollo urbano de los lugares en los que se ha dado la expansión de asentamientos ilegales, muchos de estos no logran enmarcarse en el concepto de viviendas de interés social ya sea porque han ido mejorando las construcciones o porque la destinación dada a los predios viciados con ilegalidad no tienen como objeto el de una vivienda de interés social, sin embargo así fue como empezaron o forman parte de un conglomerado urbano compuesto por este tipo de vivienda prestando servicios complementarios para el desarrollo social de la comunidad.

Ahora, aunque la Ley 1001 de 2005 no señala expresamente la exclusión de los predios cuyas viviendas superen el valor de una vivienda de interés social, al igual que aquellos predios cuyos usos sean diferentes al de la vivienda de interés social, tales como comerciales e institucionales, el que señale "que solo podrán cederse a título gratuito los predios de su propiedad que se encuentren invadidos con vivienda de interés social" es claro que excluye a las construcciones que no cumplan los requisitos de una vivienda de interés social. Así la norma restringe a unos pocos el saneamiento de predios ilegales y contradice el principio a la igualdad que tienen todas las familias que tienen su vivienda o construcción sin un título de propiedad por ser el resultado de un asentamiento ilegal.

Entonces, si bien es cierto actualmente se adelanta por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y los municipios la legalización de predios de asentamientos ilegales bajo la premisa del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005 también lo es que por las condiciones específicas que establece este artículo son muchos los predios que forman parte de un asentamiento ilegal que no han podido ser legalizados, entre estos están las viviendas que superan el valor de una vivienda de interés social, las construcciones con destinación comercial, escolar, religiosa o de salud, por mencionar algunas.

Se hace necesario entonces eliminar diferencia en el trato legal que se da a unos y otros, partiendo del principio y derecho fundamental a la igualdad y reconocer la confianza legítima.

4. DESARROLLO NORMATIVO PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA:

Dada la gravedad y continuidad de esta problemática en el transcurrir del tiempo los diferentes Gobiernos nacionales y territoriales han buscado algunas soluciones de tipo normativo así:

- Las Leyes 65 de 1942, 1ª de 1948 y 41 de 1966 acudieron a la figura de adjudicación de bienes por autoridades del orden territorial como Concejos y Personerías. Estas autoridades municipales otorgaban las escrituras de propiedad sin verificar mayores requisitos. En este caso no se tenía en cuenta valor del predio ni el uso que se le estaba dando, tan solo era necesario comprobar el uso pacífico y con ánimo de señor y dueño del predio a ser adjudicado.
- Ley 137 de 1959 conocida como "Ley Tocaima", que aunque en un principio tenía como jurisdicción de aplicación un territorio determinado, por la efectividad generada terminó aplicándose en todo el territorio nacional adjudicando inclusive baldíos, igualmente sin distinción del uso que se le estuviera dando al predio.
- Ley 9ª de 1989 denominada "Ley de Reforma Urbana". Esta ley otorga facultades a las entidades públicas del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).
- Ley 388 de 1997. Estableció que en las cesiones de predios fiscales para viviendas de interés social de que trata la Ley 9ª de 1989 el título de dominio serían las respectivas resoluciones administrativas de cesión, y los predios cedidos tendrían las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3ª de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con subsidio familiar, esto es, que si se enajenaban antes de cinco años de haber sido otorgadas perderían sus beneficios.
- Decreto 540 de 1998 que reglamentó la Ley 9ª de 1989. Empieza a direccionarse la adjudicación hacia ocupantes cuyos inmuebles tengan la condición de viviendas de interés social, además de señalar los parámetros y requisitos para poder acceder a la titulación.
- Ley 708 de 2001. Estableció la obligatoriedad de que todas las entidades públicas del orden nacional debían transferir a dicha entidad los inmuebles fiscales a su nombre para desarrollar

los programas de cesión de bienes fiscales con viviendas de interés social.

• Ley 1001 de 2005. Se confirman las facultades otorgadas a las entidades del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. En el artículo 2º se modificó el tiempo de ocupación del predio que ahora debe ser con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

• Decreto 4825 de 2011 que reglamenta el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Establece por primera vez el procedimiento para la cesión de la propiedad fiscal inmueble ocupados con vivienda de interés social en la modalidad de título gratuito, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación. Fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015, artículos del 2.1.2.2.1.1 al 2.1.2.2.4.3.

• Ley 1157 de 2007: estableció que los predios fiscales ocupados ilegalmente por vivienda de interés social podían ser cedidos igualmente por las entidades públicas del orden nacional y territorial abriendo la posibilidad a que departamentos y municipios lo pudieran hacer.

• Decreto número 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio: incorpora el procedimiento del Decreto número 4825 de 2011 en relación con las transferencias a título gratuito que en desarrollo del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, deben efectuar las entidades públicas del orden nacional y que decidan adelantar las demás entidades públicas, propietarias de bienes inmuebles fiscales urbanos, ocupados parcial o totalmente con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

• Ley 1848 de 2017. Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Con esta ley se beneficiaron a familias que han vivido por décadas en asentamientos consolidados", que dispone la formalización, la titulación y el reconocimiento de predios urbanos.

Esta ley es una solución integral del Estado a miles de familias que durante muchos años han habitado en asentamientos consolidados, es decir, a familias que llevan 25, 30 años, o más, en viviendas y barrios que aún son informales, pero que cuentan ya con servicios públicos, con vías de acceso, con transporte y hasta con escuelas, parques y centros médicos. Se trata de formalizar las viviendas y urbanizaciones que han permanecido en la informalidad, no existe un censo, no existe una base de datos consolidada.

Esta norma además de simplificar los trámites de formalización de una propiedad, reduce los costos que este proceso implica.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio considera muy positiva la iniciativa legislativa radicada por cuanto brinda herramientas fundamentales para el saneamiento de los predios ocupados de forma ilegal, una tarea fundamental en la consolidación de entornos urbanos que ofrezcan condiciones de vida dignas para todos los colombianos.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

COMPARATIVO PROYECTOS DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA Y 305 DE 2018 CÁMARA

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
"por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"	**"por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"**	**Permanece igual**
Artículo 1°. ~~*Objeto*. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales, ilegales consolidado en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.~~	**Artículo 1°**. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos y en bienes fiscales titulables, y con ello materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.	Se mejora la redacción al considerar que la aprobada en primer debate resulta confusa

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 2°. *Saneamiento Predial.* Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo ~~dos pasos, el primero, Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.~~	**Artículo 2°**. *Saneamiento Predial.* Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos: 1. Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público y hacer el estudio de títulos correspondiente. 2. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío. 3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.	Se incluye el paso 2. Señalando que la entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío porque la inscripción en registro no da la condición de baldío, sino la declaratoria que haga cada entidad territorial o la Nación si hay baldíos de la Nación. Además en el paso 3 se especifica que el registro del acto administrativo debe realizarse ante la Superintendencia de Notariado y Registro.
	Artículo nuevo. Los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos informales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, de los cuales se tenga posesión y se haya mantenido dicho uso durante más de diez (10) años ininterrumpidos a la expedición de la presente ley, pero no se tenga título de propiedad pública.	Se adiciona este artículo nuevo por la necesidad que existe de permitir mediante resolución administrativa a los municipios y distritos obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia.
	Artículo nuevo. Realizado el inventario anterior, las entidades territoriales elaborarán un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.	Se incluye este artículo porque es necesario permitir mediante resolución administrativa que los municipios y distritos obtengan la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
	Artículo nuevo. *Funciones de la Declaratoria de Espacio Público.* El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro. **Parágrafo.** Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.	Permitir mediante resolución administrativa a los municipios y distritos obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia. Se incluye este parágrafo para que de manera obligatoria los catastros sean homologados con esta nueva información sobre los predios declarados espacio público.
	Artículo nuevo. *Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público.* El acto administrativo de declaración de espacio público, debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información: 1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado 2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados. En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente.	La inclusión de este artículo nuevo se justifica en que es necesario permitir a los municipios y distritos, mediante resolución administrativa, obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios de espacio público de todas las ciudades de Colombia.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
	Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el Concejo del ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente. 3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. 4. El municipio o Distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva Alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la Oficina de Catastro.	
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidados y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, y será plena prueba de la propiedad. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, <u>áreas protegidas, reserva ambiental, se trate de playas o rondas de ríos, acuíferos, nacimientos de agua, humedales, esto</u> de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	Se incluye en el inciso tercero la ocupación de áreas protegidas tal como lo señala el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, y las playas y rondas de ríos y acuíferos. **Artículo 123.** De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales. Se mejora la redacción del parágrafo primero por considerar que se presta para confusión.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte ~~de la función social~~ de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.	**Parágrafo 1°**. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria o productiva, en aplicación a la función social de la propiedad se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.	
Artículo 4°. *Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables.* Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento: a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables. b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la ley 388 de 1997. c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas. d) Cruce: el Ocupante sólo podrá ser objeto de cesión o venta de un sólo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.	**Artículo 4°**. *Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables.* Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento: a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables. b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997. c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas. d) Cruce: el Ocupante sólo podrá ser objeto de cesión o venta de un sólo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.	e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Parágrafo. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	**Parágrafo.** Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	
Artículo 5°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo 1°**. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.	**Artículo 5°**. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo 1°**. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 6°. *Acto administrativo de cesión a título gratuito.* Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,	**Artículo 6°.** *Acto administrativo de cesión a título gratuito.* Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,	Se incluye en el inciso segundo sobre “la constancia que debe dejarse en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que lo sustentan” el literal d) que señala La obligación del Ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.	c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida. d) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.	
Artículo 7°. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.	**Artículo 7°**. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.	**Permanece igual**
Artículo 8°. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.* Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.	**Artículo 8°.** *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.* Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.	**Permanece igual**
Artículo 9°. *Terminación de la actuación administrativa.* En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	**Artículo 9°**. *Terminación de la actuación administrativa*. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 10. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo**. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.	**Artículo 10**. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo**. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.	**Permanece igual**
Artículo 11. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, ~~construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios~~.	**Artículo 11**. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, consolidación de una red de sistema de equipamientos mediante la construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios, y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento.	Se adiciona la última parte de la redacción para dejar clara la obligación de dotar a estos asentamientos que buscan formalizarse en su titularidad jurídica y mejorarse en sus condiciones y calidades urbanas.
Artículo 12. Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.	**Artículo 12.** Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 13. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.	**Artículo 13.** Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.	**Permanece igual**
Artículo 14. *Expropiación*. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; b) 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; c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios. d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;	**Artículo 14**. *Expropiación*. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación y deportes, centrales de abasto y seguridad ciudadana, aseo y manejo de residuos sólidos; b) 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; c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios. d) Ejecución de proyectos de provisión de espacios públicos urbanos; e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;	Se incluye al final del literal a) "deportes, aseo y manejo de residuos sólidos"**.** Estos equipamientos para el manejo de los residuos deberían ser considerados proyectos públicos y dada su importancia permitirse la expropiación, ya que es muy difícil la gestión predial para este tipo de proyectos.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;	f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;	En el literal d) se elimina "~~de proyectos de renovación urbana~~", porque estos proyectos ya están incluidos en el literal m) de este artículo y se deja solo la opción de la expropiación para la consolidación de espacio público como proyecto, por ejemplo un nuevo parque.
g) ~~Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;~~	g) ~~Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;~~	Se propone eliminar el literal g), dado que el ornato es una acción de mejora o adecuación de un inmueble, es excesivo el uso de la expropiación para este caso, los proyectos de deportes van dentro del literal a) como infraestructura o equipamiento social – categoría recreación. Y expropiar para hacer proyectos turísticos es también excesivo si el proyecto no tiene un carácter de público. La expropiación a favor de terceros, tal como lo señala la Ley 9ª de 1989, es la excepción.
h) 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;	h) 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;	
i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;	i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;	
j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;	j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;	
k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;	k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;	
l) 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;	l) 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;	
m) 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;	m) 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;	
n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes".	n) El traslado <u>y asentamiento</u> de poblaciones afectadas por riesgos físicos inminentes <u>o riesgo de desastres".</u>	Se modifica el literal n) para que mediante la expropiación se pueda gestionar tierra rápido para el nuevo asentamiento de población trasladada o reubicada por condiciones de riesgo de desastres.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 15. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .	**Artículo 15.** *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .	Se incluye en el inciso primero "plazoletas, edificaciones" dentro de los predios que los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa y en el literal d) del parágrafo 1° sobre documentos que deben acompañar la solicitud se incluye "o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados"
Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:	**Parágrafo 1°**. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:	
a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;	a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;	
b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;	b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;	
c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;	c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;	
d) Manzana catastral de los predios.	d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados	
Parágrafo 2°. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	**Parágrafo 2°**. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 16. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la junta de acción comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	**Artículo 16**. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la junta de acción comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	Se incluye "plazoletas, edificaciones" para armonizar con lo incluido en el artículo anterior.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
	Artículo nuevo. Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, así: **Parágrafo 1°.** El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. A la suscripción de la escritura pública correspondiente deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo. **Parágrafo 2°.** El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la Oficina de Instrumentos Públicos, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos, a la suscripción de la escritura de cesión o entrega deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.	Se propone adicionar este artículo porque los urbanizadores y constructores deberían escriturar y registrar las áreas públicas objeto de cesión antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo y también al momento de suscribir encargos fiduciarios, fiducias mercantiles o cualquiera otro tipo de negocios fiduciarios que se utilizan en el gremio de los constructores. Adicionalmente, cuando se suscriban escrituras públicas ante los notarios en las cuales se realice la escrituración de las áreas públicas objeto de cesión, debería hacerse necesaria la comparecencia ante las notarías y la aceptación de las escrituras por parte de los municipios y distritos del país. En Bogotá es el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) en representación legal del Distrito Capital de Bogotá, de conformidad con el Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá y el POT de Bogotá incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004. Para satisfacer estas necesidades y garantizar la apropiación por parte del Distrito de estas zonas de cesión, es necesario modificar este artículo, tal como se plantea.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
		La escrituración de las áreas de cesión solo puede realizarse antes de las ventas del proyecto, así se trate de la implementación de instrumentos de planeamiento (como planes parciales) o de gestión como UAU o UG, dado que de manera posterior a estos se realiza el respectivo reajuste de terrenos o integración inmobiliaria que de amera posterior permitirá la entrega de áreas de cesión ocurriendo esto siempre antes de las ventas. Para el caso de desarrollo mediante planes parciales no se puede señalar que la entrega se haga de manera previa al parqueo de los inmuebles en los fideicomisos, dado que el parqueo es previo y necesario como vehículo para realizar la integración inmobiliaria y en algunos casos de renovación urbana.
Artículo 17. *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. **Parágrafo**. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.	**Artículo 17**. *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. **Parágrafo**. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 18. *Oposición*. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.	**Artículo 18**. *Oposición*. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.	Se modifica el plazo de los 15 días hábiles para la oposición para 45 días.
Artículo 19. *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. **Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.	**Artículo 19**. *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. **Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 20. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. **Parágrafo**. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.	**Artículo 20**. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. **Parágrafo**. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 21. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.	**Artículo 21**. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.	**Permanece igual**
Artículo 22. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes. **Parágrafo**. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva el curador que otorga la ~~licencia de construcción~~ al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.	**Artículo 22**. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes. **Parágrafo**. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.	Se incluye en el parágrafo al funcionario público porque algunos municipios no cuentan con Curadurías Urbanas y son sus oficinas de infraestructura o planeación las que otorgan las licencias, permisos y autorizaciones urbanísticas. Se cambia licencia de construcción por el género licencia urbanística porque puede haber licencia de subdivisión (loteo) urbanización y con ellas un urbanizador ilegal puede iniciar sus ventas informales.
Artículo 23. *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.	**Artículo 23.** *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 24. *Definiciones.* Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: **Asentamiento humano ilegal**. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. **Asentamiento humano ilegal consolidado:** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados. **Bien Baldío Urbano**: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la ley 388 de 1997. **Bien Fiscal**: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. **Bien Fiscal Titulable**: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien.	**Artículo 24.** *Definiciones*. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: **Asentamiento humano ilegal**. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. **Asentamiento humano ilegal consolidado**. Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados. **Bien Baldío Urbano**: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial. **Bien Fiscal**: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. **Bien Fiscal Titulable**: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.	Este artículo se sugiere que quede como artículo 2° para darle orden al proyecto. En la definición de ***bien fiscal titulable*** se incluye al final "y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito", porque se debe aclarar que no se puede titular espacio público ocupado ni áreas protegidas ambientales según la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y los POT de cada entidad territorial. En el concepto de Bien Baldío se incluye "o distritos" y al final "localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial".
Artículo 25. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones ~~sobre las materias de que se trata esta ley~~ que le sean contrarias.	**Artículo 25**. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.	**Se mejora la redacción del artículo**

7. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,*** acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos,*** con las modificaciones propuestas.

De los honorables Congresistas,

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representanté a la Cámara
Departamento de Nariño

ERASMO ELIAS ZULETA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos y en bienes fiscales titulables, y con ello materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado social de derecho.*

Artículo 2°. *Definiciones: para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:*

Asentamiento humano ilegal*. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.*

Asentamiento humano ilegal consolidado*. Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.*

Bien Baldío Urbano*: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.*

Bien Fiscal*: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.*

Bien Fiscal Titulable*: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.*

Artículo 3. *Saneamiento Predial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos:*

1. Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien Fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público y hacer el estudio de títulos correspondiente.

2. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío.

3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.

Artículo 4°. *Los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos informales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, de los cuales se tenga posesión y se haya mantenido dicho uso durante diez (10) años ininterrumpidos a la expedición de la presente ley, pero no se tenga título de propiedad pública.*

Artículo 5°. *Realizado el inventario anterior, las entidades territoriales elaborarán un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.*

Artículo 6°. *Funciones de la Declaratoria de Espacio Público. El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro.*

Parágrafo. *Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.*

Artículo 7°. *Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaración de espacio público debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información:*

1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado.

2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas Magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados.

En todo caso todo deberá estar certificado por la Oficina de Catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente.

Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas Magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del Ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.

3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

4. El municipio o distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la Oficina de Catastro.

Artículo 8°. *Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidados y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, y será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, áreas protegidas, reserva ambiental, se trate de playas o rondas de ríos, acuíferos, nacimientos de agua, humedales, esto de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°*. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria o productiva, en aplicación a la función social de la propiedad se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*

Artículo 9°. *Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:*

a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.

b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997.

c) Prueba: el ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así

como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.

d) Cruce: el ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.

e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.

Parágrafo. *Para que un ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1°) de diciembre de 2001; b) El Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no haga parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.*

Artículo 10. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°*. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.*

Artículo 11. *Acto administrativo de cesión a título gratuito. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral, f) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna-Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, g) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, h) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.*

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida, d) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital

aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.

Artículo 12. *Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.*

Artículo 13. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del ocupante beneficiario del programa de titulación.*

Artículo 14. *Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Artículo 15. *Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo*. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.*

Artículo 16 *Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, consolidación de una red de sistema de equipamientos mediante la construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios, y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento.*

Artículo 17. *Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.*

Artículo 18. *Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.*

Artículo 19. *Expropiación. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación y deportes, centrales de abasto y seguridad ciudadana, aseo y manejo de residuos sólidos.

b) 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.

c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios.

d) Ejecución de proyectos de provisión de espacios públicos urbanos.

e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.

f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo.

g) 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.

h) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico.

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades.

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

k) 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.

l) 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.

m) El traslado y asentamiento de poblaciones afectadas por riesgos físicos inminentes o riesgo de desastres.

Artículo 20. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .*

Parágrafo 1°*. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces.

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones.

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces.

d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados.

Parágrafo 2°*. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 21. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.*

Parágrafo 1°. *La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;

b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas de cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 22. *Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 así:*

Parágrafo 1°. *El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. A la suscripción de la escritura pública correspondiente deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.*

Parágrafo 2°. *El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la Oficina de Instrumentos Públicos, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos, a la suscripción de la escritura de cesión o entrega deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio*

inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.

Artículo 23. *Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.*

Parágrafo*. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo, de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.*

Artículo 24. *Oposición. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.*

Artículo 25. *Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.*

Parágrafo 1°. *Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.*

Artículo 26. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.*

En estos casos, el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo*. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.*

Artículo 27. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.*

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la

obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Artículo 28. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.*

Parágrafo*. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.*

Artículo 29. *Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.*

Artículo 30. *Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.*

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

ERASMO ELIAS ZULETA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, suscrita por los honorables Representantes: *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Erasmo Elías Zuleta Bechara* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D. C. 11 de septiembre de 2019.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso" autorizamos el presente informe.

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
PRESIDENTE

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018

por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2019

Presidente

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, **acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018,** *por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a presentar el correspondiente Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones***, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018, ***por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***



I. ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de ley **número** 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones***, fue radicado el 10 de octubre de 2018, tuvo origen en la misma Comisión, y sus autores son los honorables Representantes: César Augusto Lorduy Maldonado, José Ignacio Mesa, José Gabriel Amar Sepúlveda, Karina Estefanía Rojano Palacio, Ángela Patricia Sánchez Leal, José Daniel López Jiménez, Hernando José Padauí Álvarez, Karen Violette Cure Corcione, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Erwin Arias Betancur, Eloy Chichi Quintero Romero, Gloria Betty Zorro Africano, Néstor Leonardo Rico Rico, Carlos Alberto Cuenca Chaux, David Ernesto Pulido Novoa, Julio César Triana Quintero, Carlos Mario Farelo Daza, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Ciro Fernández Núñez, Jairo Humberto Cristo Correa, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jorge Méndez Hernández, Salím Villamil Quessep, Héctor Javier Vergara Sierra, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Oswaldo Arcos Benavides y Modesto Enrique Aguilera Vides. El proyecto fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 833 de 2018.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos,*** fue radicado el 13 de diciembre de 2018 por la honorable Senadora Laura Esther Fortich Sánchez, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1150 de 2018.

Fueron designados como Coordinador Ponente el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como Ponentes los honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y David Ricardo Racero Mayorca.

El día 13 de febrero de 2019 la Mesa Directiva de la Comisión Tercera decidió acumular al Proyecto de ley número 199 de 2018, el Proyecto de ley número 305 de 2018, "*por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos"* de autoría de la Senadora Laura Esther Fortich Sánchez.

II. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Los proyectos de ley pretenden regular en primer lugar, la cesión a título gratuito de predios fiscales por parte del Estado sin que haya la limitación hacia programas de Viviendas de Interés Social, y la titulación de bienes inmuebles afectos al uso público. Tienen como objetivo desarrollar el artículo 51 de la Constitución Política, el cual consagra el Derecho de los colombianos a una vivienda digna y prescribe que el Estado deberá adelantar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

En la exposición de motivos del Proyecto de ley número 199 de 2018, los autores indican que la población más vulnerable en Colombia ha buscado solucionar sus problemas habitacionales a través de la ocupación ilegal de predios fiscales o particulares. Se señala que son los bajos ingresos de este tipo de población la razón por la cual no han podido desarrollar viviendas que tengan las condiciones adecuadas. Se menciona también como factor explicativo de dicha situación, la baja oferta de vivienda existente.

Igualmente, se indica que desde la década de los 50, los factores que contribuyen a este fenómeno son: 1- Las migraciones a las grandes urbes, 2- los desplazamientos debidos al conflicto armado interno y demás notorias situaciones de violencia. 3- Recientemente se ha sumado la migración venezolana como factor que contribuye al fenómeno.

Asimismo, se indica que generalmente estas invasiones se han hecho en zonas no aptas para el desarrollo de urbanizaciones, sin redes de servicios públicos ni infraestructura vial, ni espacio público, lo cual ha traído como consecuencia un desorden urbanístico, representado en los notorios barrios de invasión. Se señala que a pesar de que el Estado ha venido haciendo frente a las necesidades que estas poblaciones presentan una vez asentadas en las zonas de invasión, la situación jurídica precaria de estos predios ocupados, genera un obstáculo para el acceso al sistema financiero y un desarrollo

económico que proporcione mejores condiciones de vida. La justificación para hacer extensiva la cesión a título gratuito de predios que tienen viviendas que no son solo de interés social se pueden sintetizar en los siguientes argumentos:

a) "(…).No todos los predios se encuentran invadidos con viviendas de interés social, esos asentamientos cuentan desde luego con predios con actividades comerciales, institucionales y religiosas, así como también construcciones cuyos avalúos superan el valor de una vivienda de interés social, los cuales el Estado no les ha podido otorgar el título de propiedad por no reunir los requisitos que señala la mencionada Ley 1001 de 2005, a pesar de tener el mismo tiempo de invasión".

b) "(…) encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS) (…)".

c) "(...) el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización, generando de alguna manera confianza legítima al ocupante y/o poseedor".

d) "(…) la solución (dada por la normatividad) *no va dirigida a solucionar el ciento por ciento del problema de la invasión, solamente se le da solución al ocupante que haya construido una vivienda de interés social, para el resto, no hay solución".*

Por su parte, en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 305 de 2018 se plantea que la limitación a Vivienda de Interés Social como clasificación para que un bien fiscal sea titulable, resulta un enfoque excluyente. Esto, según la autora del proyecto, es un desconocimiento a los derechos de las personas que ocupan predios fiscales pero que no cumplen con los requerimientos para que se constituyan como Vivienda de Interés Social. A su juicio, *"la normatividad creada bajo el entendimiento que solamente se puede titular o ceder bienes fiscales ocupados ilegalmente cuando se trate de vivienda de interés social, no recoge la realidad de las ocupaciones ilegales en Colombia que son barrios o comunidades que desarrollan una dinámica urbana de vivienda, comercio, industria y servicios."*

Además, indica que el enfoque dado no guarda relación con la realidad económica ni con la dinámica del mercado inmobiliario. Esto en cuanto con la prohibición de enajenar Viviendas de Interés Social se ha creado un mercado negro perjudicial para compradores, vendedores y para el Estado. Indica que la normatividad hace que el Estado restringa el derecho de disposición del bien inmueble bajo el argumento de proteger la vivienda del ocupante, pero la realidad que se demuestra es que el ocupante en su propia libertad, toma la decisión de enajenar o no la vivienda independientemente de las restricciones legales.

Se narra que esta situación genera los siguientes obstáculos a la dinamización del mercado inmobiliario:

- Inseguridad jurídica de la enajenación pues no resulta en el registro público.

- Falta de recaudo tributario que corresponde a las notarías y entidades públicas y territoriales.

La autora arguye que considerar a los ocupantes de predios fiscales como personas sin criterio e irresponsables es violatorio del derecho a la igualdad, libertad y propiedad privada. Por último, la autora señala que se ha restringido la libertad de disposición, argumentando la salvaguarda de un derecho superior, pero que en la realidad colombiana, esto no impedirá que mercados de gran relevancia como el inmobiliario se desarrollen, evolución o se dinamicen, concluyendo que "*la necesidad es más fuerte que el impedimento y buscara caminos, inclusive subrepticios para su cometido, tal como la ha demostrado la realidad colombiana".*

Con base en la anteriores consideraciones, los autores de los proyectos de ley concluyen que con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad se requiere implementar una ley "*que brinde solución a todos los ocupantes del asentamiento humano ilegal,* ***sin tener en cuenta la construcción que haya levantado, simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con ánimo de señor y dueño, durante más de diez (10) años****, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal. Con la implementación de esta ley con estas características* (1) *el impacto social que tendría sería importante para estas comunidades, sin contar con el* (2) *beneficio desde el punto de vista financiero para el ente territorial, que tendría depurada su base predial.*" Según la autora del Proyecto de ley número 305 de 2018 esto permitiría que más personas puedan acceder a predios fiscales y esto se traduciría en mayor recaudo de impuestos y tasa territorial, dinamizaría el mercado inmobiliario y aplicaría el principio de igualdad para todas las personas.

El segundo punto tratado en la exposición de motivos se encarga de la titulación de bienes inmuebles afectados al uso público. Esta parte del proyecto, se sustentó en la necesidad de dar desarrollo al principio de la función social de propiedad consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política.

Los autores indican que en la medida en que el Estado ha reconocido e incluido urbanizaciones ilegales derivadas de los problemas antes descritos, se han creado zonas de crecimiento y desarrollo subnormales, esto sin tener en cuenta las normas de urbanismo vigentes y el saneamiento jurídico de los inmuebles que son necesarios adquirir por motivos de utilidad pública. Lo cual, a su juicio, debe se constituye en otro reto a favor del saneamiento de la propiedad.

En ese sentido, se considera que en estas urbanizaciones ilegales, paralelamente a la generación de áreas de vivienda, se fueron consolidando áreas de uso público (vías, parques, zonas comunales etc.) espacios que paulatinamente se han ido incorporando a la ciudad surtiendo las diferentes necesidades de las comunidades. Este proceso de legalización de los barrios de invasión ha hecho que varios predios quedaran afectados por el uso público sin convertirse en propiedad pública, es decir el uso de estos se enmarca dentro de la definición de espacio público que fue establecido el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, sin embargo su titularidad se ha mantenido en el dominio de lo privado. En sus palabras: *"…la expansión de las urbanizaciones piratas origina un gran número de inmuebles destinados por su uso y afectación al espacio público que, no obstante, permanecen dentro del dominio privado."*

De esta situación, a juicio de los ponentes, se derivan varios problemas que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

a) *"Los propietarios inscritos de estos bienes en cualquier momento pueden venderlos, hipotecarlos, darlos en pago"* Esto sería una perdida para la comunidad que tiene expectativas ciertas de uso e inclusive expectativas de inversión comunal.

b) También en los barrios de invasión que no han sido todavía "legalizados", se encuentran áreas que corresponden legalmente al concepto de "Espacio Público" consagrado en los artículos 5° y 6° de la Ley 9ª de 1989, básicamente porque vienen siendo usados de forma pública. Por lo anterior, cuando las Empresas gestoras del suelo requieren adquirir estos predios afectados por el uso público, los titulares privados hacen unos avalúos sin tener la consideración del uso. De aceptarse tales precios se estaría beneficiando a los urbanizadores ilegales sobre aquellos autorizados.

c) En aras del interés público las entidades territoriales requiere comprar predios en zonas sin legalizar o legalizadas. Muchas veces estos predios necesitan un saneamiento de los títulos de los inmuebles en caso de presentarse irregularidades. Las acciones civiles para realizar estos saneamientos generalmente son muy largas, mientras la necesidad de adelantar los programas y las obras por parte de las entidades públicas deben ser en tiempos cortos. La Ley 388 de 1997 dispuso un mecanismo expedito para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública, sin embargo esta no tuvo en cuenta situaciones que podían obstaculizar el mecanismo requiriéndose un saneamiento previo de la tradición del inmueble, lo cual hace inoperable la adquisición de tales predios por parte de las entidades territoriales.

Es por ello que el proyecto de ley bajo examen en su exposición de motivos concluye que es necesario establecer un mecanismo para sanear los vicios en la tradición que tengan los inmuebles afectados por uso público.

III. MARCO NORMATIVO

El Estado ha regulado la materia objeto de debate en las siguientes normas:

a) Inicialmente sustentándose en las Leyes 65 de 1942, se expidieron la Ley 1ª de 1948 y la Ley 41 del 1966. Estas leyes permitían que con la autorización del Concejo y de la personería municipal, se realizará la transferencia de predios ocupados, a través de escritura pública, sin importar el uso destinado, ni el avalúo correspondiente, solo se requería que se diera la ocupación del predio en forma pacífica y con ánimo de señor y dueño. Además de correr con los costos notariales y de registro.

b) Seguidamente, en el año 1959 con la Ley 137, se fortaleció la anterior política, haciéndose extensiva a la adjudicación de bienes baldíos.

c) Posteriormente, se expidió la Ley de reforma urbana, Ley 9ª del 1989, la cual permitió que las entidades de orden nacional cedieran a título gratuito inmuebles de su propiedad que fueran fiscales, con la condición de que la ocupación ilegal fuese para **viviendas de interés social** y que fuese anterior al 28 de julio de 1988. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 540 del 1998, y con la misma se evidenció la tendencia a direccionar la titulación de predios fiscales aquellas ocupaciones que reunieran las condiciones de vivienda de interés social, señalando los parámetros y los requisitos para acceder a la titulación.

d) En 2005 se expide la Ley 1001, la cual no tiene cambios sustanciales, pero modificó la condición de temporalidad, para la cual se estableció que la cesión a título gratuito se haría a aquellas ocupaciones existentes anteriores al 30 de noviembre de 2001.

e) Por último, el Decreto 4825 de 2011 reglamentó el artículo 2° la Ley 1001 de 2005, el cual fue compilado en el Decreto Único reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015.

f) Ley 1848 de 2017, Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Con esta ley se beneficiaron a familias que han vivido por décadas en asentamientos consolidados", que dispone la formalización, la titulación y el reconocimiento de predios urbanos.

Esta ley es una solución integral del Estado a miles de familias que durante muchos años han habitado en asentamientos consolidados, es decir, a familias que llevan 25, 30 años, o más, en viviendas y barrios que aún son informales, pero que cuentan ya con servicios públicos, con vías de acceso, con transporte y hasta con escuelas, parques y centros médicos. Se trata de formalizar viviendas y urbanizaciones que han permanecido en la informalidad, no existe un censo, no existe una base de datos consolidada.

Esta norma además de simplificar los trámites de formalización de una propiedad, reduce los costos que este proceso implica.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

El Ministerio de Vivienda consideró positiva la iniciativa legislativa, en tanto medida que pueda brindar herramientas fundamentales para el saneamiento de predios ocupados de forma ilegal, siendo esta una tarea propicia para consolidar los entornos urbanos que ofrezcan condiciones de vida digna para todos los colombianos pero considera que dicha política debe tener como eje central las Viviendas de Interés Social.

El Ministerio hizo las siguientes consideraciones de tipo técnico frente al articulado:

Artículo 2°. El artículo 2° del proyecto de ley presenta la siguiente definición: "Asentamiento humano ilegal. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de diez (10) viviendas". El Ministerio solicita, se expongan las razones por las cuales se establece el apartado subrayado de la norma, aparentando ser este una determinación cuantitativa arbitraria, pues los predios ocupados no necesariamente están en un mismo sector que formen un conjunto.

Así mismo pide que se explique el campo de aplicación la definición "Asentamiento humano ilegal" pues en el ejercicio de saneamiento de los predios fiscales se encuentra que estos suelen estar dispersos y no siempre asociados a un entorno de asentamiento humano ilegal. Es decir no necesariamente a un entorno de invasión. Respecto a estas consideraciones el Ministerio indica que es recomendable consultar el marco de la Ley 388 de 1997.

Artículo 3°. El artículo 3° del proyecto de ley busca la modificación del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Veamos:

Artículo 2° de la Ley 1001 de 2005	Artículo 3° del proyecto de ley
Artículo 2°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así: Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. **Parágrafo.** En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles. Financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.	**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: *Artículo 2°*. Las entidades del nivel nacional, ***departamental, distrital o municipal*** *(se adiciona)*, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, *(se elimina:* ***que sean bienes fiscales*****)** que hayan sido ocupados ilegalmente ***con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos*** *(sustituye: para vivienda de interés social)*, siempre y cuando ***la mejora allí construida sea una vivienda.*** *(Sustituye: la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001).* ***La trasferencia se hará*** *(sustituye: La cesión gratuita se efectuará)* mediante resolución administrativa, (*se elimina: a favor de los ocupantes)* la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. *(Se elimina: Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.)* En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. ***Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir, que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*** *(sustituye todo el parágrafo).*

El Ministerio considera inconveniente e inviable la nueva regulación en tanto constituye un cambio en la política estatal de vivienda. El artículo busca cambiar el concepto de Vivienda de Interés Social como criterio de focalización para la cesión a título gratuito:

a) El artículo elimina la temporalidad, desde la cual se debe contar el tiempo de ocupación. Manifiesta el Ministerio que esto contraría la parte expositiva del proyecto donde se dijo que: *"… simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con un ánimo de señor y dueño, durante más de 10 años, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal."* Para el ministerio está eliminación de la temporalidad puede ser un incentivo para *promover las ocupaciones o las invasiones ilegales*.

b) Respecto al parágrafo modificado, el concepto del Ministerio se centra sobre la expresión de uso mixto que aparece en el proyecto, para la cual indica que esto evidencia una falta de claridad y confusión por parte del proyecto de ley respecto al uso del suelo y su destino económico. Para ello, el Ministerio hace unas aclaraciones indicando que: A) el uso del suelo corresponde a aquella designación asignada al suelo por el POT o demás instrumentos que establezcan las actividades que puedan desarrollarse sobre el mismo. El Ministerio recuerda dos reglas básicas al respecto: 1- Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible o condicionado, se entenderá entonces prohibido. 2- El uso del suelo es reglamentado en los POT, esquemas o planes básicos aprobados en los consejos municipales o distritales y reglamentado mediante decreto reglamentario. De modo que el uso del suelo no puede ser mixto.

A juicio del Ministerio, el concepto de "mixto" del proyecto hace referencia al destino económico, el cual es una clasificación con fines estadísticos que se da a cada inmueble en su conjunto, en el momento de la identificación predial de conformidad con la actividad predominante que se desarrolle. El Ministerio aclara que es la entidad catastral competente la que realiza tal calificación bajo criterios ya establecidos. Por lo anterior, el Ministerio expresa que la intención del parágrafo no tiene aplicabilidad en tanto que la entidad catastral califica la construcción con el destino económico predominante.

Artículo 5°. El artículo 5° del proyecto de ley busca la modificación del artículo 4° de la Ley 1001 de 2005:

Artículo 4° de la Ley 1001 de 2005	Artículo 4° del proyecto de ley
Artículo 4°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. En el caso de los inmuebles ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, sobre los cuales se hayan construido templos o lugares propios para el cumplimiento de su misión pastoral o social, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%. El saldo se podrá financiar en las condiciones establecidas en el literal a) del artículo 1° de esta ley.	*Artículo 4°*. En el caso de los **predios** ocupados **con mejoras de** instituciones religiosas **sin distinción de la religión que profesen (instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios** se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo N° 1 -** Con las sumas que se recauden por concepto de lo establecido en el presente artículo, se deberá constituir un patrimonio autónomo, dedicado únicamente a mejoramiento de vivienda ubicadas en zonas de riesgo que haya establecido el instrumento de planificación territorial. Los municipios y distritos deberán reglamentar lo aquí establecido. **Parágrafo N° 2. -** Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.

Frente a las modificaciones propuestas por el proyecto de ley, el ministerio consideró:

a) La ampliación a todas las instituciones religiosas del marco de aplicación de la norma no es necesario en cuanto ya está en espíritu de la norma por irradiación constitucional, específicamente en el artículo 19 de la Constitución Política.

b) Respecto a la adición que se hace para que los predios que cuenten con mejoras de instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios y no solo de instituciones religiosas para que se les haga un descuento del 90% en el avalúo catastral en el momento de la enajenación a estas, el Ministerio indica, que debe tenerse en cuenta las implicaciones económicas para las entidades públicas, en cuanto con esta modificación se abre la posibilidad de enajenar los inmuebles fiscales sin tener en cuenta la función social de la propiedad, ni las caracterizaciones de los bienes enajenables, sus titulares y los eventuales beneficiarios.

Al respecto considera que debe considerarse la teleología en materia que regula este asunto, contenida en las normas: Decreto 1778 de 2016, Ley 708 de 2001, Ley 388 de 1997, Decreto 1333 de 1986 (Código de régimen municipal) y demás disposiciones. Por lo tanto el Ministerio propone que: 1- el descuento del 90% sobre el valor catastral sea extendido solo a instituciones educativas y de salud. 2- Mientras para los predios que tengan actividades de uso comercial el descuento sea solo del 30%. 3-Los demás inmuebles deben quedar excluidos de este beneficio.

c) En cuanto al primer parágrafo adicionado el ministerio considera que deben ser ampliados los fines de destinación de recursos, pues los municipios puede requerir destinar estos recaudos a prioridades más urgentes que la del mejoramiento de vivienda ubicada en zonas de riesgo.

Artículos 11, 12 y 13. Para el ministerio, los artículos mencionados desconocen la competencia del Congreso en la expedición de leyes que establecen las rentas nacionales y fijan los gastos de la administración. Por otro lado, el ministerio llama la atención a la omisión que se hace respecto de las entidades de orden nacional como Invías y los ministerios que carecen de la facultad de ejercer acciones urbanísticas de conformidad con el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, pero también posen predios fiscales.

Otros argumentos del Ministerio de Vivienda:

a) Que la documentación requerida para solicitar la titulación de los predios de uso público a favor de las entidades, **NO** sea fijada en la ley pues esto puede causar inconvenientes prácticos en la adecuación de los tramites.

b) Que se aclare que esta titulación solo acontecerá cuando se encentren los inmuebles afectado por uso público bajo el dominio de privados.

Artículo 23. El artículo en mención quiere dar atribuciones de titulación a las Oficinas de registro público que la normatividad (artículo 22 del Decreto 2723 de 2014) no contempla, siendo solo el titular del predio el facultado para hacerlo. Se manifiesta en el concepto que debe el ministerio quien apoye jurídicamente y técnicamente el proceso de titulación así como lo determina el Artículo 2.1.2.2.2.5 del Decreto 1070 de 2015.

Concepto de Federación Colombiana de municipios

La Federación Colombiana de Municipios considera que el proyecto debe tener modificaciones toda vez que plantea un descuento 90% en el avalúo catastral en el momento de la enajenación a inmuebles fiscales sin tener en cuenta la función social de la propiedad, afectando económicamente a las entidades públicas titulares de las mismas.

Se reconoce que la población más vulnerable en Colombia ha buscado solucionar sus problemas habitacionales a través de la ocupación ilegal de predios fiscales o particulares, pero lo anterior no se soluciona otorgando tarifas especiales a cualquier clase de predios afectando las disminuidas finanzas municipales.

Dada esta situación se solicita modificar el proyecto de ley para evitar un impacto negativo sobre los municipios.

Concepto del Instituto Geográfico Agustín Codazzi

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), realizó las siguientes consideraciones frente al articulado de la siguiente manera:

1. En relación con el artículo 3°: En este artículo se propone modificar el artículo 2° de la Ley 1001 del 2005, pero esa disposición había modificado el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual fue recientemente modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, que el artículo 3° del Proyecto de ley número 199 de 2018, perdió actualidad y se deberá precisar si se suprime el mencionado proyecto de ley o si se pretende modificar el actual artículo 277 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

2. En relación con el artículo 4° es similar a lo establecido en el parágrafo primero del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 de 2019, (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), por lo cual se debe revisar la pertinencia de introducir modificaciones de detalles a la norma recién promulgada.

3. En relación con el artículo 6°, es conveniente aclarar si el avalúo al cual se refiere este artículo es únicamente del terreno o el de la totalidad del inmueble, cuando se trate de predios con uso distinto al de vivienda.

4. En relación con el artículo 7°, debería precisarse si el profesional idóneo para el reconocimiento delas mejoras sería un particular o persona privada o tiene que estar vinculado al gestor catastral correspondiente.

También es del caso indicar que el documento donde se encuentra la descripción de los predios en catastro es el Certificado Plano Predial.

Acerca del literal c) se sugiere agregar la obligación de que se informe al gestor catastral, para dar cumplimiento al artículo 65 del Estatuto Registral (Ley 1759 de 2012) y para ese efecto se propone que la redacción quede así:

Cuando se presente una solicitud a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) para la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de la matrícula a segregar del folio de mayor extensión en la cual se incluya en una sola matricula tanto el bien fiscal a titular como la edificación o mejora reconocida; una vez realizada la inscripción registral la ORIP deberá informar el gestor catastral para que este realice la inscripción catastral correspondiente.

5. En relación con el artículo 8°, la estipulación del proyecto de artículo 8° es equivalente a lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), por lo que es innecesario este artículo del Proyecto de ley número 199 de 2018.

6. En relación con el artículo 16, para la titulación de bienes de uso público, en cuanto a la información de uso y destinación, debería ser únicamente competencia de la Curaduría Urbana y/o de la oficina de Planeación Municipal o Distrital, donde se única el bien de uso público objeto de titulación.

En la solicitud de la titulación de predios de uso público (parágrafo 1° artículo 16), se sugiere cambiar la manzana catastral por el Certificado Plano Predial Catastral. Además, se sugiere incluir en el parágrafo 1°, que cuando el registrador asigne folios de matrícula inmobiliaria, le informe al gestor catastral correspondiente para que este realice las respectivas inscripciones catastrales.

7. En relación con el artículo 17, se sugiere que el levantamiento topográfico solicitado cumpla con los estándares establecidos por la autoridad catastral e igualmente cuando el registrador asigne folios de matrícula inmobiliaria, este informe al gestor catastral correspondiente para que realice las respectivas inscripciones catastrales.

Concepto de CISA

De manera puntual CISA en calidad de colector de actividades del Estado y coordinador de la gestión inmobiliaria a nivel nacional con la obligación de dinamizar la movilización de dichos activos y con el fin de generar un retorno económico y social del Estado, a través de la gestión y comercialización de los inmuebles, el presente proyecto puede afectar notablemente dicha comercialización y monetización, en el sentido de ser de obligatorio cumplimiento la cesión a título gratuito de los bienes fiscales, sin importar la fecha de ocupación de los mismos con uso de vivienda o pagar un valor muy bajo del suelo para otros usos.

Respecto al articulado CISA presenta algunas observaciones al articulado propuesto, centrando las sugerencias entorno a la importancia de dejar una fecha de ocupación (Al menos 10 años atrás) y con relación a otros usos que el pago del suelo corresponde al cálculo obtenido para suelo en bruto de conformidad con las normas de avalúos vigentes para nuestro país.

ARTÍCULO	OBSERVACIONES
Objeto	Como está planteado el objeto aplicaría para la totalidad de bienes tanto fiscales como privados, lo cual no se considera pertinente, ya que las personas ocupantes de bienes privados tienen la posibilidad de obtener el título de propiedad ante un juez por medio de un proceso de pertenencia, alternativa que no tienen los ocupantes de bienes fiscales. Se considera importante mantener la fecha límite de las ocupaciones, de lo contrario se corre el riesgo de aumentar las ocupaciones de predios de manera ilegal, y de esta forma garantizarían el título de propiedad frente a ocupaciones informales. Adicionalmente se recomienda aclarar que se trata solamente de bienes fiscales, sin límite de fecha de ocupación y sin condiciones de cumplimiento, afectaría de buena parte de los bienes fiscales que actualmente tiene CISA para proceder a la monetización de los mismos.

ARTÍCULO	OBSERVACIONES
Definiciones	Se sugiere incluir los conceptos de legalización urbanística y regularización urbanística, ya que para algunos municipios la aplicación y conceptualización es diferente. Se recomienda incluir la definición de vivienda con uso Mixto o con una actividad complementaria, para evitar malas interpretaciones.
Modifica el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005	Se debe hacer claridad con relación a *"… en ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y la educación"*.
Modifica artículo 4° de la Ley 1001 de 2005	Se debe aclarar si el avalúo catastral corresponde al total (terreno más construcción) o se refiere solamente al terreno. Se propone cambiar la valoración del pago del terreno a partir del valor de terreno en bruto calculado a hoy con la aplicación de la fórmula contenida en el artículo 15 de la Resolución 620 de 2008 del IGAC y de esta forma se está reconociendo el pago a valores comerciales del suelo.

V. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

1) ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS ILEGALES:

a. Contexto

1.1. Las cifras

Según la Secretaría Distrital de Hábitat, se estima que en Bogotá, en 2017 había 21.873 asentamientos ilegales, para entonces el Distrito tenía la intención de legalizar 214 de estos asentamientos. Se dice que entre el 21% y el 24% del suelo urbano de Bogotá proviene de este tipo de asentamientos. Actualmente este fenómeno impacta 13 de las 20 localidades de la Capital, las cuales ascienden a un promedio de 20.032 ocupaciones en dinámica y otras 35.000 consolidadas que impactan zonas de estructura ecológica principal, espacio público, predios del Distrito y la Nación e inmuebles privados.

Desde el año 2008 a la fecha según información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, se han culminado trámites de legalización urbanística un total de 166 asentamientos, desarrollos o barrios, distribuidos por año así:

Año	No. Desarrollos
2008	9
2009	1
2010	27
2011	20
2013	1
2014	11
2015	30
2016	16
2017	22
2018	26
2019	3
TOTAL	**166**

Este fenómeno ha ido avanzando con el tiempo, ya que se pasó de tener 813 hectáreas localizadas al interior de 132 polígonos de monitoreo identificados como susceptibles a desarrollarse informalmente en el año 2003, a 3.663 hectáreas en 245 polígonos definidos para 31 de octubre del 2017. Según varios académicos las consecuencias que ha traído el fenómeno de los asentamientos ilegales para el Distrito son numerosas y afectan principalmente a la sociedad, al medio ambiente, a la economía, a la seguridad ciudadana y en especial a la gestión del gobierno de turno.[1]

Estadísticas ocupaciones ilegales 2016

Subsecretaria de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda - SDHT.

LOCALIDAD	POLÍGONOS	ÁREA (HA)	POLIGONOS DE MONITOREO 2016				
			CONSOLIDADAS	EN PROCESO	LOTES	PROVISIONALES	TOTAL
USAQUEN	33	989	1.189	37	155	238	1.619
CHAPINERO	19	269	445	31	37	99	612
SANTA FE	17	334	248	20	44	258	570
SAN CRISTOBAL	23	349	417	6	234	190	847
USME	50	452	829	73	489	713	2.104
TUNJUELITO	7	36	8	-	34	6	48
BOSA	28	193	1.749	167	171	171	2.258
KENNEDY	10	89	719	54	88	163	1.024
FONTIBON	3	39	30	1	8	80	119
ENGATIVA	4	19	16	-	21	26	63
SUBA	12	317	442	39	191	116	788
RAFAEL URIBE URIBE	11	96	635	63	1.695	291	2.684
CIUDAD BOLIVAR	36	562	2.937	332	1.449	2.578	7.296
TOTAL	253	3.745	9.664	823	4.616	4.929	20.032

Según Jorge Orlando Melo, este fenómeno data de finales del siglo XIX. Sin embargo, se acentuó a

[1] Cuéllar Melo, Ernesto Camilo. Proliferación de los asentamientos ilegales en Bogotá, D. C. Pontifica Universidad Javeriana. Julio 2018. Bogotá, D. C. Pg. 20-22.

mediados del siglo XX, cuyo crecimiento acelerado desbordo la capacidad de control y planeación de la administración[2]. De las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8.036 se han generado de manera ilegal.[3] El crecimiento de la población actual en Bogotá es superior al 1,7% anual según estadísticas del DANE;[4] De modo que se espera que este fenómeno venga en crecimiento.

En Bogotá se tienen los siguientes resultados respecto a desarrollos que han culminado trámites de legalización urbanística:

Año	No. Desarrollos	Ares (Has)	Población Estimada
2016	16	8,41	544
2017	22	18,56	1.179
2018	26	22,11	1.630
2019	3	2,91	332
TOTALES	**67**	**51,99**	**3.685***

La Secretaría de Desarrollo Social de Armenia (Quindío), considera que la política pública de vivienda debe ser objeto de validación de acuerdo a la región en que se vaya a ejecutar una política para así con base en ella, tener un verdadero instrumento que contrarreste el fenómeno de permanencia en estas zonas que por lo general no son aptas para convivir en ellas.

La Directora de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación de Villavicencio, señala que según la base de datos del municipio cuenta con 2.225 asentamientos ilegales humanos baldíos destinados a vivienda, actividades de compra y venta de bienes y/o servicios o de uso mixto.

Desde el 2015 el municipio ha legalizado 4 asentamientos humanos ilegales baldíos y hasta la fecha no se ha realizado titulación de esos predios.

Todos los asentamientos ilegales que se les da viabilidad para iniciar el proceso de legalización tiene que cumplir con toda la normatividad y requisitos establecidos en el Decreto Municipal número, 1000-21 157 de 2017, "Por medio de la cual se reglamenta las condiciones urbanísticas excepcionales en el tratamiento de mejoramiento integral para procesos de legalización y regularización de asentamientos humanos subnormales y se dictan otras disposiciones".

1.2. Los asentamientos

Los asentamientos ilegales se explican principalmente por el libre funcionamiento del mercado inmobiliario y del suelo con lo que se crean precios inalcanzables para el conjunto de la población por lo que se ven obligados a acceder a viviendas ilegales.

Como consecuencia las construcciones en asentamientos ilegales presentan altas condiciones de vulnerabilidad estructural; ya que se encuentran construidas en materiales provisionales como madera, cartón, latas, lona, entre otros; y aquellas que son edificadas en materiales permanentes como concreto, ladrillo, bloque; no cuentan con las normas mínimas de sismo resistencia. Estos lugares de "invasión" generalmente suelen ubicarse en predios sin urbanizar a los márgenes de la ciudad, en que no han tenido planificación y no están dispuestos para la articulación al resto de la urbe. Casi siempre carecen de los servicios públicos domiciliarios y puede que se encuentren en zonas de alto riesgo por inundaciones o deslizamientos. Estas crecen y se desarrollan de manera subnormal. Este fenómeno lo comparte o lo han compartido casi todos los países del mundo teniéndose varias denominaciones nacionales para estos: piénsese en las Favelas de Brasil, hooverville o shanty town o slum en Estado Unidos, las Villa miseria de Argentina o incluso las Baraccopoli de Italia, entre otras[5].

1.3. Caracterización demográfica

Las personas que habitan estos asentamientos con frecuencia son familias de bajos ingresos, quienes no están en condiciones de adquirir una vivienda y optan entonces por predios ilegales. Sus habitantes en nuestro país suelen ser personas afectadas por el fenómeno de migración campo-ciudad, por el conflicto armado interno y otros fenómenos de desplazamiento. Se trata de personas que buscan mejores condiciones de vida, empleo y auxilio del Estado. La ONU[6] ha informado que en 2014 esta situación debían enfrentarla 114 millones de personas en la región Latinoamericana. Los ocupantes de estas tierras suelen conocer de antemano la ilegalidad del asentamiento pero a través de relaciones comunitarias y otro mecanismo de presión se ha logrado *la consolidación urbana en los espacios barriales de origen ilegal en Bogotá*. Existe realmente una cultura de la ilegalidad que se percibe legítima.

No todas las zonas son ocupadas por personas de ingresos bajos y/o presenten algún aspecto de vulnerabilidad socioeconómico. También se han identificados prácticas comerciales irregulares, como por ejemplo, el negocio de los "Tierreros", los cuales lo constituyen urbanizadores que buscan un negocio especulativo debido a lo atractivo de la zona de invasión, como es en el caso de los cerros orientales de Bogotá y en otras zonas de la capital.

Sin embargo en Bogotá, existe una multiplicidad de actores que están involucrados en esta dinámica y que son determinantes de manera positiva o negativa en esta problemática. Estos son: Los propietarios de los predios, enajenadores ilegales (tierreros), JAL, Ediles y concejales, las familias de bajos ingresos ya mencionadas, Empresas de servicios públicos, Alcaldías locales, Secretarías Distritales de (Hábitat, Planeación, Gobierno, Integración Social), así como los institutos IDIGER, IDPAC, las Unidades Especiales de Catastro Distrital, la Caja de Vivienda Popular, Inspecciones de policía de Bogotá, Unidad especial de servicios públicos, Policía Metropolitana de Bogotá, Fiscalía General de la Nación, Superintendencia de notarios y registro.[7]

---

2 MELO, Jorge Orlando. Historia mínima de Colombia. Editorial Turner 2017. Pg. 286.

3 Op Cit. Cuéllar. Pg. 21.

4 Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Crecimiento Urbano en Colombia: Alcances y Restricciones. Universidad Nacional de Colombia. Noviembre 2017.

5 Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 42.

6 Ibíd. Pg. 15.

7 Ibíd. Pg. 30-35.

1.4. Causas y consecuencias

Las causas de estos asentamientos suelen estar en las dificultades económicas y sociales de la población, que sumados a los altos precios del suelo urbano y la especulación del mismo conllevaron a que la vivienda tenga unos altos costos, lo que ha impedido a la comunidad acceder al mercado formal de vivienda, inclusive la ofrecida por el Estado como Vivienda de Interés Social (VIS) la cual oscila entre 70 y 120 salarios mínimos. (Secretaría Distrital del Hábitat, 2008).

Es por esto que la oferta del mercado informal de vivienda o lotes sin servicios, promocionados por los urbanizadores ilegales o piratas, ante la ausencia de un control efectivo, genera una oferta con valores inferiores a los veinte (20) salarios mínimos. Estos costos están dados porque no existen condiciones mínimas de urbanización, tanto de servicios básicos, como de accesibilidad a la ciudad, por encontrarse ubicados en ocasiones por encima de la cuota de prestación de servicios o en zonas de riesgo de inundación o deslizamiento.

A nivel distrital se atribuye el problema a la inoperatividad de las alcaldías locales que no tiene los recursos suficientes para el ejercicio de planeación y control. En efecto el Observatorio de Gobierno urbano de la Universidad Nacional de Colombia ha señalado que este fenómeno sigue siendo un problema de planeación y control por parte de los gobiernos locales y que, en este sentido, los instrumentos de ordenamiento, planeación y gestión se han quedado orientados únicamente a la ciudad formal[8].

Las causas de esta problemática en la Capital son múltiples, y sus consecuencias aún mayores. El estudio de la Universidad Nacional de Colombia realizó la siguiente clasificación:[9]

8 Unimedios. Urbanizaciones informales: Falta de planeación y control. Universidad Nacional de Colombia julio 2017.

9 Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 27-29.

Causas Directas	Causas Indirectas	Consecuencias
1. Bogotá por ser la capital de los colombianos es receptora de mucha población que piensa que acá hay mayores oportunidades y beneficios, lo que ha generado la llegada de miles de personas en búsqueda de oportunidades laborales, estudio y vivienda. 28 2. Desplazamiento forzado de familias en otras regiones del país que produjo flujos internos de población por los conflictos social y armado que vive el país por más de 50 años. 3. Dificultades económicas y sociales de la población por sus bajos ingresos o por estar desempleados. 4. Altos precios del suelo urbano generados por los escases de tierra para construir vivienda o por la especulación de los mismos. 5. Los altos costos para acceder a una solución de vivienda, así sea la vivienda de interés social o prioritario. 6. La oferta de vivienda por parte de los urbanizadores piratas es más accesible que la del Estado o el privado. 7. Organización de grupos familiares para invadir predios. 8. Pérdida constante del poder adquisitivo, del salario y los ingresos en relación con los costos de la vivienda.	1. Política Pública de vivienda distrital ineficiente. 2. Falta de control urbanístico de las Alcaldías Locales. 3. Prestación ilegal del servicio por parte de las empresas de servicios públicos. 4. Deficiente planificación territorial. 5. Falta de articulación entre las entidades del Distrito. 6. Falta de articulación entre entidades distritales y nacionales. 7. Ausencia de una Política Pública de Atención y Control a los Asentamientos Ilegales. 8. Política de reasentamientos ineficiente. 9. Débil coordinación operativa con policía y ejército en materia control y actuación. 10. Falta de protección de recursos naturales por parte de las entidades ambientales. 11. Poca efectividad en procesos de judicialización contra bandas de tierreros. 12. Cultura de la ilegalidad avalada por la sociedad y las autoridades. 13. Falta de aplicación de las pocas normas y sanciones existentes. 14. Desconocimiento sobre las implicaciones de la ocupación ilegal.	1. Uso y aprovechamiento informal de la propiedad. 2. Familias estafadas. 3. Incremento acelerado de la población. 4. Expansión de la ciudad. 5. Conexiones fraudulentas de agua, luz, gas y teléfono. 6. Segregación espacial y social. 7. Especulación del suelo. 8. Afectación de estructura ecológica principal y suelos de protección. 9. Crecimiento desordenado de la ciudad. 10. Familias en constante riesgo por el suelo que habitan. 11. Desalojos por restitución de inmuebles. 12. Carencia de servicios públicos. 13. Bajo acceso a servicios de salud, educación y trabajo. 14. Imposibilidad de inversión por parte del Distrito. 15. Altos costos por reasentamiento. 16. Niños y adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad. 17. Problemas de salubridad por disposición de aguas residuales. 18. Inseguridad de las familias y de la ciudadanía en general. 19. Microtráfico, reclutamiento forzado y bandas de limpieza social.

b. Consecuencias

Hay tres flagelos de esta problemática: 1) asentamiento de estructuras criminales, 2) tierreros o urbanizadores piratas, 3) clientelismo electoral.

1. Estructuras criminales

Respecto a este elemento, se encuentra que en estas zonas de "invasión" se han constituido estructuras criminales que suplantan los deberes del Estado suministrando los servicios públicos de forma fraudulenta, mientras paralelamente se dedican al tráfico, asesinatos, reclutamiento forzados y constitución de "grupos de limpieza"[10]. Esto constituye una presión constante para los habitantes que desmejora aún más sus condiciones de vida y evidencia la ineficiencia operativa y normativa, siendo que estos problemas estructurales de gobernanza desbordaron ya desde hace tiempo sus capacidades administrativas[11].

La criminalidad que existe en estas zonas debe ser vista desde su contexto socioeconómico donde la precariedad y la falta de oportunidades empujan a los habitantes al crimen, un ejemplo extremo lo constituyen las favelas en Brasil, en donde 10.000 personas son narcoguerrilleros del Comando Vérmelo (la mitad niños) en las favelas de Río de Janeiro y 20.000 de Primer Comando Capital en São Paulo. Esto aumenta la violencia y discriminación en esas zonas[12].

2. Urbanizadores piratas o "Tierreros"

El Concejal de Bogotá del Partido Cambio Radical, Yefer Vega Bobadilla, ha denunciado esta situación sobre todo relacionándola con las mafias denominadas "Tierreros", que estafan a la población vulnerable, cobrando desde 500.000 pesos mensuales por uno o dos años, prometiéndoles la escrituración de los predios, que les hacen invadir a veces con niños y ancianos para dificultar el desalojo por parte de la fuerza pública. Les hacen llegar luz y agua con las respectivas cuentas de cobro.

En otras ocasiones la modalidad de estafa es diferente y ni siquiera le prometen escrituración sino que solo los impulsan y le facilitan la ocupación ilegal para que después acuda el Estado a su legalización. Estos lotes son vendidos entre 8 y 15 millones, pero cuando haya construcción consolidada se puede hablar de 20 a 40 millones de pesos. La constante es que son organizaciones con modus operandi bien definidos y roles determinados, además siempre se aprovechan de los colombianos que tienen una expectativa de vivienda digna. Sin embargo la cultura de ilegalidad va en crecimiento y los ocupantes son frecuentemente cómplices y legitiman el actuar de estos tierreros[13].

Los tierreros en realidad vienen a señalar la debilidad institucional del Estado, que diseminada como imaginario social, facilita la acción individual y colectiva de quienes desean obtener una vivienda a cualquier costo. La existencia de una cultura de la ilegalidad, alimentada por los vacíos de poder que deja la (in)acción estatal y, por supuesto, como una respuesta a procesos de socialización (de civilización) fallidos o inefectivos. Esta cultura de la ilegalidad va cogiendo forma en la medida que hay una complicidad y omisión por el Estado, e intereses de actores económicos y políticos que normalizan la situación y la extienden.

3. Clientelismo electoral

En una exhaustiva investigación de la profesora Gloria Isabel Ocampo de la Universidad de Antioquia, se indica como en Colombia, pero en específico en Montería, se puede evidenciar una práctica cultural bastante notoria en el medio nacional que involucra actores electorales y las comunidades, puesto que lo que se buscar es sacar provecho de las necesidades de una población, haciéndolos un potencial escenario de búsqueda de votos.

Según esta investigación, para finales de los años noventa, Montería se había constituido como el centro más grande de desplazamiento y por ende de asentamientos ilegales de Latinoamérica. En efecto, ya en los primeros documentos COMPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) se hablaba del problema del desplazamiento[14]. En esta investigación se narra como en Montería las invasiones se pactaban con los políticos y las autoridades locales. En sus palabras: "*(…) Más aún, la invasión se concebía como una asociación entre ciudadanos y el estado: La invasión es pues un acto legítimo para los invasores y aunque es ilegal se legaliza mediante la interpretación popular de las leyes y, sobre todo, al ser asimilado por el clientelismo, elemento definitorio del sistema político cordobés (…)*"[15].

La lógica de este clientelismo predica que a falta de estímulos del votante para la participación, hay que ayudarlo en alguna situación concreta para que este pueda acompañar al político electoralmente. Bajo esta lógica en el comercio de votos, "el voto se da a alguien" y en contraprestación se espera algo tangible. Esta es la razón por la cual obras públicas e inversiones estatales se personalizan. Para los desprotegidos y la población más vulnerable y necesitada, entrar en esta lógica proporciona cierta idea de seguridad no despreciable; les permite a los desposeídos atender necesidades básicas (como la vivienda) y tener cierta sensación de protección e inclusión en el sistema político.

La investigadora referida indica que: "*En este contexto de relaciones sociales y políticas surge y*

10 Ibíd., pg. 23.

11 Ibíd., pg. 23.

12 Wikipedia.Org. Asentamientos irregulares. (Consultado el 24 de febrero de 2019).

13 Serrano Vargas, Mónica. Tierreros vuelvan a ocupar predios recuperados por el Distrito: Denuncia Concejal Yefer Vega. Consejo de Bogotá, D. C., mayo 2017.

14 Ocampo, Gloria Isabel. Urbanizaciones por Invasión. Conflicto Urbano, Clientelismo y Resistencia en Córdoba. *Revista Colombiana de Antropología* vol. 39, 2003. Bogotá, D. C.

15 Ibíd.

se consolida el dispositivo de lo que hemos llamado de ***urbanización por invasión****, que involucra a los invasores, a sus líderes, a los políticos y al* ***Estado*** *mismo que encuentra en el clientelismo y en mecanismos como los descritos, una manera de construir su versión local y de lograr cierta funcionalidad, aunque al mismo tiempo –según la observación de Daniel Pécaut– se debilita, al quedar involucrado en las rivalidades por apropiarse de los puestos y de los recursos…"*[16].

Esta cultura clientelista es muy conocida en todo el país. En la capital tenemos nuestros hitos históricos protagonizados por congresistas y actores políticos de renombre. El controversial y difunto Rafael Forero Fetecua, exmilitante del Partido Liberal, exconcejal de Bogotá y exsenador de la República, es un buen ejemplo de ello.

c. Las respuestas que ha dado el Estado

El Estado, usualmente a pesar de su actitud pasiva, en el momento de la invasión cambia de actitud e interviene cuando el conflicto social se agudiza y los asentamientos inician a producir consecuencias perjudiciales para los asentamientos formales o se hace imperante la urbanización. Para ello, el Estado ha respondido de con varias soluciones dependiendo de la estrategia y táctica que sea más conveniente en un momento y espacio dado. Es decir hay una gran cantidad de variables que determinan el actuar del Estado respecto a esta problemática. Veamos algunas de ellas.

1. Desalojos forzosos

Los desalojos forzosos son una constante histórica en el mundo para enfrentar este problema pero resulta la mediada más inadecuada de todas. Naciones Unidas lo condena como una práctica violatoria de los Derechos Humanos. Los desalojos forzosos tienen un sinnúmero de consecuencias negativas para las familias y el tejido social. Generalmente, solo produce más pobreza y agrava la situación de las personas que recurren a la invasión. Para hacer frente a estos desalojos, muchas veces promovidos por la especulación inmobiliaria, los pobladores se organizan y buscan apoyo en instituciones universitarias y religiosas[17].

Las autoridades locales son protagónicas en estos procesos de desalojo, las cuales generalmente justifican la práctica por razones de renovación urbana y motivos ambientales. Sin embargo, suelen esconderse prácticas de segregación social y normalización de la pobreza.

El desalojo es una práctica inconstitucional violatoria directa del artículo 51 de la Constitución, en cuanto mantiene a las personas en un estado de indignidad e inseguridad negándoles el derecho a la vivienda digna e incumpliendo con el deber del Estado Social de Derecho. Este derecho ya había sido establecido en el 1948 en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos.

2. Reubicación

Existe también la necesidad de reubicar las poblaciones cuando su asentamiento se ubique en una zona de riesgo o represente una amenaza ambiental.

3. Saneamiento jurídico

Cuando no es posible desalojar a la población porque existe una expectativa legítima o acción colectiva, las redes clientelares logran su cometido activando la "legalización" jurídica pasando entonces de la invasión a la urbanización como tal. El Estado ha dispuesto desde la aparición misma de este fenómeno mecanismo legales para la titulación y cesión a título gratuito de predios fiscales, baldíos y bajo otros mecanismos, la titulación a ocupantes-poseedores de predios ya titulados a particulares. Existe todo un marco normativo y guías de titulación para las entidades de orden nacional y territorial[18].

Ahora bien, para hacer esto, el Estado debe antes sanear jurídicamente los predios afectados por las mencionadas ocupaciones, esto en cuanto se presentan varias situaciones irregulares que impiden la cesión o titulación, además de afectar el estado contable de las entidades territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que impiden realizar inversiones y actos de disposición, generando incertidumbre en la identificación de los recursos físicos.

Debe entenderse por saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria: la consolidación de la propiedad y titularidad de los bienes inmuebles en el patrimonio de las entidades de derecho público del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Es decir que los bienes fiscales de la nación entren a ser parte del patrimonio de una entidad de derecho público, como lo puede ser el Distrito Capital. Por lo anterior, las entidades deben generar mecanismos eficaces de diagnóstico, identificación y definición de la situación jurídica, que permitan aplicar los instrumentos jurídicos disponibles para sanear la propiedad. Esto implicaría en principio tres acciones que deben ser adelantadas por el Estado, 1. Estudio de títulos, 2. Estudio urbanístico, 3. Diagnóstico catastral. Cada una de estas etapas es fundamental para el saneamiento y eventualmente iniciar el proceso de cesión o titulación de los predios fiscales[19].

D. La política de Vivienda de Interés Social y limitaciones para la cesión a título gratuito de predios fiscales en Colombia

Como ya se ha mencionado, el Estado en su continuidad en la regulación de aspectos de

16 Ibíd.

17 Everett, Margaret. Desalojo forzoso y Derechos Humanos en Colombia. Lincoln Institute. (Consultado en línea el 24 de febrero de 2019). https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/desalojos-forzosos-derechos-humanos-en-colombia -

18 Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial. Guía metodológica 6, Saneamiento y titulación de la propiedad pública inmobiliaria, 2005.

19 Ibíd.

vivienda de interés social ha venido poniendo unas pautas respecto de los criterios que se deben tener al momento de ceder un bien fiscal a un particular cuando ya ha sido saneado.

Así mismo, el Ministerio de Vivienda señaló para el análisis del presente proyecto de ley que el criterio de focalizar la política de adjudicación y cesión de bienes fiscales y baldíos se ha centrado en las Viviendas de Interés Social.

Esto, en primer término, porque así se guarda coherencia con el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia. La norma fundamental del Estado colombiano establece algunos caminos para cumplir con su teleología. El primero de ellos es "*fijará condiciones necesarias para hacer efectivo este Derecho*". Esta fórmula que propone el constituyente está en abstracto, lo cual deja un amplio margen para que los gobiernos de turno busquen fijar esas condiciones necesarias para conseguir tal propósito. Sin embargo, el artículo constitucional también prescribe una política de Estado y lo hacer especificando tres rutas: a) Promover planes de Vivienda de Interés Social, b) promover sistemas de financiación a largo plazo y c) promover formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Con el fin de consolidar la primera de las rutas, esto es, para promover planes de vivienda durante el nuevo régimen constitucional la normatividad ha recogido algunas prácticas administrativas y normativas anteriores, una serie de actuaciones estatales que fueron configurando la actual política de vivienda de interés social.

Para el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991 se adoptó el sistema de subsidios a la demanda, el cual sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era directamente constructor de viviendas, proveedor de créditos y de subsidios. Sin embargo, el sistema de subsidios es progresivo, el monto de los mismos es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos[20].

El primer hito normativo bajo el nuevo imperio constitucional fue la Ley 3ª del 1991 por medio de la cual se estableció el sistema nacional de Vivienda de Interés Social. Con la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial", se desarrollaron tres instrumentos básicos para la política de VIS: El primero fue la obligación para los municipios de expedir Planes de Ordenamiento Territorial, definiendo áreas destinadas a la construcción de VIS y programas de provisión de servicios públicos para las mismas.

El segundo fue el sistema de participación de los municipios en las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificar y ejecución de obras que generen valorización. En esta forma el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se puede canalizar en beneficio de los compradores de vivienda de ingresos bajos en lugar de excluirlos del mercado por incrementos de precios. El tercero fue la expropiación de terrenos por vía administrativa por motivos de utilidad pública, entre los cuales se define el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

En el año 1999 se reforzó el marco normativo a solicitud de la Rama Judicial expidiéndose como resultado la Ley 546 de 1999. Esta última ley en su artículo 91 se subrogó el artículo 44 de la Ley 9ª del 1989 en donde se daba la definición de Vivienda de Interés Social. Bajo estas políticas, se creó el programa de titulación de predios fiscales que es aquel que nos convoca. Estos programas son liderados por el Ministerio de Vivienda, ambiente y desarrollo territorial, pero también las entidades territoriales pueden adelantar el programa de manera autónoma.

El marco normativo de esta política inicialmente lo constituyó la Ley 9ª de 1989. En efecto en el artículo 58 se estableció la obligatoriedad de la cesión a título gratuito por parte de la nación a sus ocupantes siempre que estuvieran destinados a vivienda de interés social, ocupados ilegalmente antes de julio de 1988, no estuvieran destinados a salud, ni educación ni estuvieran en zonas de alto riesgo. Sin embargo, la viabilidad de estos programas depende directamente de los planes de desarrollo nacional y territorial. Es decir, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se estableció la ejecución de acciones concretas para la solución de vivienda, justamente con la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se introdujo un programa dirigido al tal propósito.

En el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005 se obligó a las entidades públicas de orden nacional (cuya aplicabilidad vale también para las entidades territoriales) a ceder a título gratuito los terrenos de su propiedad ocupados ilegalmente con el fin de constituir viviendas de interés social. Estas entidades tendrán dos posibilidades: adelantar directamente el programa y transferir el predio a otra entidad para que ceda los predios a sus ocupantes.

Estos programas de titulación tiene un gran alcance en cuanto significa una seguridad de permanencia en el sitio donde construyeron su vivienda, incorporar la vivienda al mercado inmobiliario, obtiene el beneficiario todas las prerrogativas inherentes al derecho de dominio (compraventa, liquidación de sociedades conyugales o de hecho, acceso a los servicios públicos, servir de garantía real), contribuye al ordenamiento del territorio, incrementa la base del impuesto predial y de valorización; para el departamento significa incrementar el recaudo del impuesto de registro, y para la sociedad en general significa fortalecer la

20 Chiappe de Villa, María Luisa. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. CEPAL. Santiago de Chile. 1999.

economía regional al integrar el valor del predio más las mejoras construidas al mercado[21].

Para ser beneficiarios de estos programas se tiene que reunir ciertos requisitos. De conformidad con los artículos 2° de la Ley 1001 de 2005 y 95 de la Ley 388 de 1997, estos son:

a) Que el inmueble objeto de cesión sea de propiedad del municipio y/o de sus entidades descentralizadas, que la ocupación haya iniciado con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, de acuerdo con el estudio de títulos que para determinar la real situación jurídica y catastral del mismo, se adelante al respecto.

b) Que el inmueble objeto de cesión no se encuentre ubicado en zonas insalubres o que presenten peligro para la población, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, para lo cual deberán tomar en cuenta las normas urbanísticas correspondientes.

c) Que los inmuebles están ocupados con viviendas cuyo carácter de interés social sea certificado por la autoridad competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 1420 de 1998 y demás normas complementarias.

d) Que el beneficiario de la cesión a título gratuito, no sea poseedor o propietario de otra solución de vivienda (Decreto 3111 de 2004, Capitulo II, artículo 7°, literal d).

e) Que el peticionario sea ocupante del inmueble objeto de cesión y que dicho inmueble este destinado a su vivienda y la de su familia, de acuerdo al Decreto 540 de 1998, artículo 4º.

f) La ocupación no se encuentre en zona de riesgo, protección o proyección, concepto previo de las entidades competentes.

g) El beneficiario no puede haber recibido subsidio del Gobierno nacional, como el FOREC.

h) El área mínima construida de la vivienda debe ser de 35 metros cuadrados.

Debemos especificar que el requisito contenido en el literal c) antes expuesto, remite a una norma que indica los procedimientos, parámetros y criterios respecto de los avalúos de bienes inmuebles para la ejecución en ciertos eventos por parte de la administración. Esta norma nos será útil a la hora de hacer nuestra disertación técnica respecto del proyecto de ley en cuestión. En la norma referenciada en este literal se establece que:

> **Artículo 27.** Cuando se trate de avalúos para establecer si un inmueble o grupo de inmuebles tiene o no el carácter de Vivienda de Interés Social, para adelantar los procesos previstos en los artículos 51 y 58 de la Ley 9ª de 1989 y del artículo 95 de la Ley 388 de 1997, se tendrá en cuenta la totalidad del inmueble, incluyendo tanto el terreno como la construcción o mejora.

21 Ibíd.

El Decreto 4825 de 2011 reglamentó la Ley 1001 de 2005 en lo relativo al procedimiento de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social. Dentro de sus regulaciones, pasan a sinterizarse algunas de las condiciones exigidas para la procedencia de dicha titulación:

Respecto al predio:

- No debe tratarse de un bien de uso público o afectado a un uso o servicio público.
- No debe tratarse de bienes ubicados en zonas insalubres, de riesgo o en zonas insalubre, de riesgo o en zonas de conservación o protección ambiental y en general que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.
- Deben haberse **ocupado con vivienda de interés social** y dicha ocupación ilegal debe haber ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.
- La vivienda debe tener un valor que corresponda a los parámetros establecidos para la vivienda de interés social (VIS) señalados en el artículo 10 del Decreto 4825 de 2011 y el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Respecto al ocupante

Respecto al ocupante:

- Los ocupantes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, relacionados con las limitaciones temporales para la residencia y la venta del bien, así como las imprecisiones y falsedades.
- No procederá la cesión en favor de las personas que sean meros tenedores de bienes inmuebles por cuenta de las entidades públicas o de particulares o aquellos que aleguen la condición de ocupantes, sin hacer uso del inmueble en su carácter de vivienda.
- Los ocupantes que aspiren a obtener la cesión a título gratuito deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda con las limitaciones consagradas en el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991.
- Los ocupantes deben ser parte de un hogar que carece de recursos suficientes para adquirir, construir o mejorar una única solución de **vivienda de interés social**, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes
- No podrán postularse, acorde con lo dispuesto en los artículos 4° y 34 del Decreto 2190 de 2009, las personas que formen parte de hogares que ya fueron beneficiarios de subsidio, o cuando alguno de los miembros de su hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular.

Una queja frecuente de los beneficiarios consiste en señalar que a pesar de los beneficios que se otorgan a la población con la Ley 1001 de 2005,

se sienten de uno u otro modo vulnerados por su artículo 2°, ya que este no les permite disponer plenamente del bien inmueble titulado, puesto que el mismo queda afectado por un término de diez (10) años para vender. Lo anteriormente mencionado deja en claro la prohibición que tiene el propietario beneficiario del subsidio de titulación, para la realización de préstamos bancarios que les permita el mejoramiento de la vivienda, el crecimiento de un negocio familiar o la venta del bien inmueble para cambiar de domicilio.

Los propietarios de las viviendas de interés social que reciben el subsidio de titulación por parte de la entidad territorial, de alguna forma, se sienten perjudicadas, ya que sus predios quedan afectados durante 10 años para la hipoteca, arrendar, la venta y/o enajenación. Pero Algunas familias favorecidas con las titulaciones aceptan las medidas de la ley, porque entienden que su fin es proteger la propiedad, ya que la medida evita que sean afectadas por entidades bancarias. El fin principal del Estado con la aplicación de esta Ley, es proteger a familias que por alguna situación común en el país, pierdan sus viviendas[22].

Otra limitación que se reitera constantemente es que de acuerdo a la Ley 1001 de 2005, en ningún caso las cesiones se harán tratándose de bienes de uso público, ni bienes fiscales destinados a salud o educación. Tampoco podrán cederse cuando estos predios estén ubicados en zonas insalubres o que constituyan riesgo para la población[23].

2). PROPUESTAS ALTERNAS

2.1 Planeación, prevención y control

La medida más recomendada por los expertos en el tema y aquella que ha tenido los mejores resultados ha sido la de planeación, prevención y control del fenómeno de los asentamientos ilegales. Por control y prevención debe entenderse todo aquel mecanismo que permitan reunir toda la información posible para prever las implicaciones del fenómeno y poder actuar con un plan ya establecido que permita paliar o cuanto menos atenuar las consecuencias negativas resultantes de dicha problemática.

Poder prever el crecimiento y dinámica del fenómeno hay que establecer unas precauciones al respecto y determinar unos objetivos concretos consecuentes con las precauciones establecidas. Así mismo, podemos determinar cuáles son los mecanismos más estratégicos y las tácticas que el Estado debe adoptar para cumplir los objetivos que se hayan establecido dentro del imperio constitucional.

2.2. Plan de vivienda en el plan de Desarrollo de la Bogotá Humana[24]

El Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana 2012-2016, Acuerdo 489 de 2012, respecto al tema, en cuestión presento una política amplia centrada en la identificación de los factores prioritarios de intervención y en la consecución de una actuación estatal acorde con el concepto constitucional de Estado Social de Derecho.

El objetivo prioritario que se estableció fue el desarrollo humano de la ciudad. Para ello además de enfocarse especialmente en la población joven y la más vulnerable, se buscó la reducción de todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales. Esto en el entendido de que las formas de segregación es un impedimento para el desarrollo humano, siendo entonces el ser humano el centro de las preocupaciones del gobierno, siendo esto un eje estratégico.

En relación con los programas y proyectos de vivienda el plan siempre estuvo dirigida al empoderamiento de las personas para que puedan desarrollarse en todas sus aristas. El artículo 21 contempló el Programa de vivienda y hábitat humanos. En dicho artículo se estipuló que para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna, se incrementaría la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular, a los hogares víctimas del conflicto armado. Además se buscaría eliminar y atenuar, según tipos de hogares, las barreras derivadas de las dificultades de obtención de crédito o generación de ahorro propio.

En los criterios de priorización de este programa se tendrían en cuenta los hogares en situación de desplazamiento, en condiciones de riesgo no mitigable, las mujeres cabeza de hogar, hogares de bajos ingresos y particularmente niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y mujeres cabezas de hogar, beneficiarias de familias en acción.

El programa tenía varios proyectos que pueden ser de utilidad para la construcción de una política de vivienda de interés social integral. Estos fueron:

1. Producción de suelo y urbanismo para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario. Movilizar terrenos que no han sido urbanizados o edificados y gestionar predios que pueden ser densificados para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario acompañada de la producción de nuevos espacios públicos y equipamientos sociales relacionados con los sistemas de transporte público, de tal forma que se garantice el proceso de revitalización y apropiación de la ciudad y que faciliten la participación de los propietarios en los proyectos e incluyan la iniciativa privada en la construcción de la vivienda. Este proyecto, enfocado a la producción de suelo, se adelantará en el marco de la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación y demás mecanismos establecidos en el programa de ejecución.

2. Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia. Reformular la política de hábitat del Distrito y dentro de ella las modalidades y formas de operación de los

22 Ibíd.

23 Ibíd.

24 Bogotá Humana. Plan de Desarrollo 2012-2016. Acuerdo 489 de 2012 Bogotá, D. C.

subsidios, en el sentido de hacer efectivo el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos. El subsidio distrital se empleará principalmente en la generación de suelo con urbanismo de calidad para vivienda nueva y en el desarrollo de estrategias de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, con la introducción de mecanismos para asegurar la destinación de los inmuebles resultantes a la población en condición de vulnerabilidad y de menores ingresos objeto de la política, mediante la aplicación de los instrumentos contenidos en las Leyes 388 de 1997 y 9ª de 1989.

3. Mejoramiento integral de barrios y vivienda. Mejorar el entorno urbano de barrios legalizados, mediante la orientación de las inversiones de infraestructura pública y de recuperación de elementos ambientales en áreas estratégicas en los asentamientos de origen informal, mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomenten la cohesión social y la cultura participativa. Asimismo, busca adelantar acciones de titulación predial, reconocimiento de edificaciones, legalización de barrios y mejoramiento de vivienda en los asentamientos de origen informal identificados. a. Implementar una estrategia de intervención de mejoramiento integral con cultura participativa del hábitat en el área prioritaria del sector de Chiguaza. b. Realizar acciones de legalización, titulación, reconocimiento, regularización y obras de mejoramiento en barrios de origen informal. c. Mejorar la vivienda con acompañamiento técnico.

Con respecto a los asentamientos ilegales, se estableció un proyecto para mejorar integralmente los barrios y viviendas. Esto tanto para aquellos barrios ya legalizados y para aquellos en procesos de legalización. Lo anterior, para evitar que el proceso de legalización y titulación se dejará al arbitrio de las dinámicas sociales y económicas y, por el contrario, se hiciera mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomentarán la cohesión social y la cultura participativa y no la cultura de la ilegalidad; todo bajo un acompañamiento técnico de planeación y control por parte de la administración distrital.

En coordinación con este último programa se encontraba el de revitalización del centro ampliado. Con esto se buscó aumentar la oferta de unidades habitacionales asequibles a los hogares de más bajos ingresos en el centro ampliado de la ciudad promoviendo la mezcla social y de actividades. Los proyectos urbanos que de iniciativa pública y alianza del sector privado logren un proceso de densificación de la ciudad para contrarrestar el creciente desborde de los límites de la ciudad y sus implicaciones nocivas de todo tipo. Estos proyectos bajo la coherencia del plan buscaron que la producción de vivienda priorizara los sectores de ingresos más bajos. Dentro de este programa se cuenta con los proyectos de reubicación de las viviendas en riesgo o que impliquen afectaciones ambientales como parte del programa de prevención frente al cambio climático.

También debemos mencionar el Programa Bogotá, territorio en la región. Con este se buscó atender problemáticas supramunicipales y reconocer y mitigar sus impactos sobre la región mediante estrategias en materia institucional y socioeconómica, con el fortalecimiento y armonización de los mecanismos de planeación, gestión y de la generación de relaciones de reciprocidad y corresponsabilidad con el entorno regional, potenciado por el manejo coordinado de los recursos de regalías. Dentro de este programa se buscó mejorar el ordenamiento de los procesos de ocupación del territorio, clave en el fenómeno de los asentamientos informales.

Por último, es importante mencionar el programa de fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios. Este encamina la descentralización distrital en la perspectiva de reforzar la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, presupuesto y control de las administraciones locales y del fortalecimiento de su capacidad de gestión y de la coordinación con el nivel central. Como vimos anteriormente el problema de los asentamientos informales puede ser manejado de mejor forma si los territorios directamente afectados tienen las capacidades operativas de enfrentarlo, esto sin perjuicio del auxilio y la coordinación a nivel central en el Distrito Capital.

3) CONSIDERACIONES PARA SOLICITAR EL ARCHIVO

De acuerdo con el Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de América Latina después de Haití. Es séptimo a nivel mundial. Se estima que 13.5 millones de colombianos viven en condiciones de pobreza no teniendo entonces acceso a los servicios públicos y viviendo en condiciones de indignidad. En las ciudades la mayoría de esta población vive justamente en asentamientos ilegales[25]. Estos índices de pobreza, en gran parte están relacionados con el déficit de vivienda que para 2009 según cifras del DANE estaba alrededor de los 10 millones de hogares[26].

Ser propietario de una vivienda que cubra las necesidades básicas familiares representa socialmente uno de los indicadores de superación de la pobreza más relevantes en el proceso de desarrollo de la sociedad. Como política de Estado, Colombia ha forjado lo que hoy se conoce como vivienda de interés social, la cual consiste en implementar programas, crear entidades financieras y de recaudo que faciliten el desarrollo de viviendas, cuyas características principales son: su bajo costo,

---

25 Monterrosa, Heidy. Según el Banco Mundial Colombia es el segundo país más desigual de América Latina. *La República*. Co., noviembre 2017.

26 DANE. Déficit de vivienda. (Consultado en línea el 24 de febrero de 2019). https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/deficit-de-vivienda -

fácil acceso, calidad y habitabilidad, permitiendo a la población más vulnerable, ubicada tanto en zona rural como en zona urbana a lo largo y ancho de cada municipio del país el acceso a una vivienda digna.[27] Con esta política se ha buscado salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros de los núcleos familiares y, en particular, de los más vulnerables.

Sin embargo se debe evaluar desde qué punto de vista se están construyendo unidades de vivienda masivas que si bien responden con uno de los principales requisitos para la dignificación de los sectores más vulnerables de la sociedad, generan brechas de desigualdad considerables que a largo plazo se podrían convertir en problemas sociales mucho más complejos. Afrontar los índices de pobreza a partir de la vivienda no constituye una medida definitiva o social, por el contrario, se puede aseverar que las soluciones otorgadas en la actualidad hacen parte de la conformación de una sociedad conformista la cual debe enfrentarse a trabajos no formales que lastiman aún más la integridad de las personas, fortaleciendo la desigualdad y la inequidad[28].

Si bien no se debe dejar a un lado la política de Vivienda de Interés Social, la superación de la pobreza y la dignificación de los sectores vulnerables de la sociedad colombiana deben estar encaminados de forma integral. Profundizar en la consolidación de un tejido y cohesión social alrededor de esta problemática es la alternativa más razonable. Es decir no podemos seguir como Estado negando a la población los derechos más elementales. No se puede seguir fomentando la cultura de la ilegalidad. Aceptar el sistema clientelar es aceptar la corrupción que se erige sobre las necesidades de los ciudadanos.

2. Concepto de archivo

Los proyectos de ley que nos convocan no tienen la capacidad de solucionar los problemas de vivienda en Colombia de fondo. Como se advirtió, la manera en la que se estructuraron los proyectos podría incentivar prácticas clientelares electorales y sectores comerciales ilegales.

Incluso el Ministerio de Vivienda en su concepto afirma que no es recomendable legalizar cualquier tipo de asentamiento ilegal diferente a la vivienda VIS.

La inclusión de estos predios fiscales en el mercado inmobiliario no es una prioridad que genere mejores condiciones de vida los pobladores de un determinado territorio pues ya están dentro de un mercado del suelo irregular que ya deja grandes ganancias a determinadas personas, que no se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Si los autores de los proyectos de ley aquí estudiados, insisten que el marco normativo de las viviendas de interés social es violatorio al principio de igualdad que debe regir la nación, entonces se les aconseja que no tramiten leyes en el Congreso, pues pueden acudir de manera más eficiente y económica a la jurisdicción constitucional y demandar las normas que consideren contrarias a la Constitución.

El Estado, a pesar de la complejidad de la problemática no puede asumir una actitud pasiva frente a esta situación y debe cumplir su mandato constitucional. Por ello se propone que se construyan proyectos de ley que adopten las soluciones propuestas en este escrito, específicamente, aquellas dirigidas a fortalecer la capacidad territorial de control y prevención del fenómeno de los asentamientos ilegales de manera coordinada en el nivel central.

Preocupa que a través de este proyecto de ley se estén incentivando los asentamientos ilegales toda vez que habría menos requisitos para legalizar predios. Esta práctica favorece intermediarios que han cooptado el suelo de forma irregular además de que termina generando lógicas clientelares que no benefician a la sociedad.

Para obtener resultados y solventar esta problemática es prioritario disponer de datos exactos y actualizados que permitan adelantar políticas de planeación y control del fenómeno de los asentamientos ilegales, de modo que podamos predecir la expansión y actuar con prontitud, aun con mayor razón cuando esta representa un riesgo para lo población ocupante. Es igualmente necesario dotar a los asentamientos ya consolidados de todas las mejoras en pro de las garantías constitucionales de sus moradores, fomentando una cultura de la participación como respuesta directa a la normalización de la ilegalidad, además de favorecer la oferta de vivienda para que las personas no necesiten acudir a las invasiones en zonas jurídicamente y materialmente no aptas que terminen agravando aún más sus condiciones de precariedad.

Por último no se debe olvidar que las raíces de esta problemática, están justamente asentadas en las inequidades históricas de la nación y las debilidades de la sociedad civil y política para resolverlas.

PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores se propone a la Plenaria de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el **Proyecto de ley número 199 de 2018,** *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, **acumulado** con el **Proyecto de ley número 305 de 2018,** *por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el*

---

27 Higuera Espinosa, Leonardo. Políticas sobre vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Noviembre 2013. Bogotá, D. C.

28 Ibíd.

saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Atentamente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia Negativa para Segundo Debate del Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, suscrito por el honorable Representante: *David Ricardo Racero Mayorca* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
PRESIDENTE



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES VEINTIUNO (21) DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales, ilegales consolidado en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.*

Artículo 2°. *Saneamiento Predial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo dos pasos, el primero, identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.*

Parágrafo primero. *Pava el cumplimiento de lo anterior, la Entidad territorial deberá llevar a cabo un estudio de títulos en el que se confirme que la titularidad de pleno dominio de los Bienes Baldíos Urbanos recae en la Entidad Territorial y que están libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones, junto con la identificación física, área y linderos.*

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación, salvo cuando se reconocen los bienes fiscales destinado a la salud o a la educación, si se debe entregar una certificación por parte de la entidad que mencione esta destinación o como sucede en predios que han

sido cedidos a CISA en el título de propiedad se describe esta condición.

Parágrafo segundo. *Las Entidades Territoriales deberán hacer el Saneamiento Predial de inmuebles fiscales a que se refiere el presente artículo en los plazos establecidos en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.*

Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°. *Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*

Artículo 4°*. Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:*

a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.

b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.

c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.

d) Cruce: el Ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.

*e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un perió*dico de amplia circulación del lugar del programa de titu*lación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.*

Parágrafo*. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1°) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.*

Artículo 5°. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier

otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°. *Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.*

Artículo 6°. *Acto administrativo de cesión a título gratuito. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral, e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.*

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida, b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.

Artículo 7°. *Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.*

Artículo 8°. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.*

Artículo 9°. *Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Artículo 10. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo*. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.*

Artículo 11. *Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.*

Artículo 12. *Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.*

Artículo 13. *Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos*

para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

Artículo 14. *Expropiación. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) 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;

c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios;

d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

g) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

h) 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;

i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

l) 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;

m) 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;

n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes".

Artículo 15. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.*

Parágrafo 1°*. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;

d) Manzana catastral de los predios.

Parágrafo 2°. *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 16. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se*

adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

Parágrafo 1°*. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;

b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 17. *Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.*

Parágrafo*. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.*

Artículo 18. *Oposición. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.*

Artículo 19. *Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.*

Parágrafo 1°. *Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.*

Artículo 20. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.*

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo*. La Superintendencia Bancaria regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.*

Artículo 21*. Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al*

uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

***Artículo 22**. Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.*

***Parágrafo**. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva el curador que otorga la licencia de construcción al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.*

***Artículo 23.** Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.*

***Artículo 24.** Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:*

***Asentamiento humano ilegal.** Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.*

***Asentamiento humano ilegal consolidado.** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con. edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.*

***Bien Baldío Urbano:** Son aquellos bienes de propiedad de los municipios, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997.*

***Bien Fiscal:** Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.*

***Bien Fiscal Titulable:** Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien.*

***Artículo 25.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones sobre las materias de que se trata esta ley que le sean contrarias.*

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Mayo veintiuno (21) de dos mil diecinueve (2019).

En sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el 3 y 24 de abril de (2019) y ocho (8) de mayo de (2019), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Presidente

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 890 - viernes 13 de septiembre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley número 199 de 2018, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. 30

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2019

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXVIII - Nº 890 Bogotá, D. C., viernes, 13 de septiembre de 2019 EDICIÓN DE 53 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2019

Doctor:

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,*** acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***

Respetado señor Presidente Roldán:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,*** acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones***, fue radicado el 10 de octubre de 2018 por los honorables Representantes César Augusto Lorduy Maldonado, Erwin Arias Betancur, Jaime Rodríguez Contreras, Ciro Fernández Núñez, Jorge Méndez Hernández, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Modesto Enrique Aguilera Vides, Julio César Triana Quintero, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 833 de 2018.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos,*** fue radicado el 13 de

diciembre de 2018 por la honorable Senadora Laura Esther Fortich Sánchez, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1150 de 2018.

Fueron designados como Coordinador Ponente el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como Ponentes los honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y David Ricardo Racero Mayorca.

El Proyecto 199 de 2018 fue acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, manteniendo los mismos ponentes para los dos proyectos.

Para su discusión en primer debate se presentaron dos ponencias, una negativa suscrita por el honorable Representante David Racero y una positiva suscrita por los honorables Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechara y Bayardo Gilberto Betancourt Pérez. En la comisión después de un amplio debate se presentaron cuatro proposiciones suscritas por el ponente del proyecto, suscritas doctor Erasmo Elías Zuleta, hay unas proposiciones suscritas por el doctor César Lorduy Maldonado que no están avaladas por el ponente. De igual manera existen cinco proposiciones que el doctor Gilberto Bayardo Betancourt las deja como constancia para que sean tenidas en cuenta en la ponencia para segundo debate.

2. OBJETO DE LOS PROYECTOS DE LEY

El objeto del proyecto de ley se mantiene, siendo este el de sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo, la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades.

Por parte del Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara el objeto es lograr la depuración contable, el mejoramiento de los ingresos fiscales y corrientes de los municipios y la dinamización del mercado inmobiliario en sectores de asentamientos ilegales en predios fiscales, mediante el saneamiento predial y la titulación de predios fiscales a particulares.

3. LA OCUPACIÓN ILEGAL DE PREDIOS

Como se señaló en la ponencia para primer debate, la ocupación ilegal de predios es un fenómeno social que se presenta por la necesidad de sectores poblacionales de tener una solución de vivienda que no es suministrada por el Estado y que les es imposible consolidar por la vía legal de adquisición de predios o bienes.

De acuerdo con información contenida en la página del Ministerio de Vivienda *"Según un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, más del 50% del crecimiento de las ciudades y municipios del país, es de origen informal.*

Los municipios que encabezan el ranking de las ciudades con el mayor crecimiento informal en los últimos años en el país son: Bogotá, Soacha, Cali, Medellín, Yopal, Aguachica, Buenaventura, Ciénaga, Soledad y Florencia, entre otras.

Además, se registra un crecimiento en las cabeceras municipales, con una concentración poblacional en la región andina. Sin embargo, este fenómeno expansivo afecta diversas zonas del territorio nacional, con el agravante de ser desorganizado en las áreas urbanas de aquellos municipios de menos de 30.000 habitantes y entre 30.000 y 100.000 habitantes, tal es el caso de Mosquera (Nariño), Murindó (Antioquia) y Sipí (Chocó).

Esta situación se debe principalmente al incremento del proceso de migración campo-ciudad que generó el conflicto armado. También a la limitada capacidad de las autoridades locales para ofrecer vivienda digna y para controlar los procesos de urbanización ilegal, en especial en suelos de expansión, áreas rurales, zonas de espacio público y áreas de alto riesgo.

*El análisis realizado por el Ministerio refleja que el crecimiento de "barrios piratas" y asentamientos informales tiene un impacto negativo en la calidad de vida de los ciudadanos que se traduce en: aumento de la inseguridad, precariedad en la prestación de los servicios públicos, obstrucción de obras p*úblicas, evasión fiscal y *extracostos al presupuesto.*

Ante este panorama, se hace un llamado urgente para que las entidades territoriales avancen en los procesos de legalización de los asentamientos informales, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus pobladores y evitar tragedias en zonas catalogadas de alto riesgo ambiental"[1]*. Los resultados arrojados por este estudio son el sustento claro de la necesidad de este proyecto de ley que permite dar legalidad a los pedios de miles de colombianos que actualmente ven limitados sus derechos a la propiedad y al acceso de políticas sociales y subsidios por carecer de un título justo sobre los bienes que han poseído por años.*

Antes ya se había desarrollado una iniciativa de este tipo con excelentes resultados sociales y económicos para los ciudadanos y los entes territoriales. Al finalizar el 2017, el Programa Nacional de Titulación (PNT) legalizó 163.450 predios otorgando títulos de propiedad para igual número de familias. Con este proceso estas propiedades entraron a formar parte de la base catastral de los municipios incrementando los recursos percibidos por cuenta del impuesto predial.

Pero este proceso también beneficia a los propietarios que al tener una garantía real sobre

[1] http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/enero/en-los-ultimos-30-anos-ciudades-y-municipios-de-colombia-han-crecido-de-manera-informal

su inmueble tienen la opción de acceder al sector financiero y a los programas de mejoramiento de vivienda.

Como se señaló en la ponencia para primer debate, en Colombia, la necesidad de vivienda y la ausencia de una medida efectiva para solucionar el déficit, conlleva la ocupación ilegal de predios. Otro de los fenómenos que ha aumentado este tipo de asentamientos ilegales son las migraciones de las poblaciones menores hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones económicas, como resultado de la violencia que lleva a la población a desplazarse a otros territorios y recientemente la llegada de nuestros hermanos venezolanos al país.

Estos asentamientos a pesar de su ilegalidad en cuanto a los títulos de propiedad en muchos casos han recibido ayuda del Estado para mejorar sus condiciones de habitabilidad y han ido expandiendo su construcción especialmente en los servicios que las comunidades requieren como centros educativos, de salud, religiosos, entre otros, es decir se ha dado un desarrollo urbano dentro de los asentamientos ilegales, a pesar de no contar con el cumplimiento de los requisitos legales para ello y por la normatividad vigente no tienen la oportunidad de obtener su legalización, constituyendo esto un acto de inequidad.

Problemática:

Dado el transcurrir del tiempo y el desarrollo urbano de los lugares en los que se ha dado la expansión de asentamientos ilegales, muchos de estos no logran enmarcarse en el concepto de viviendas de interés social ya sea porque han ido mejorando las construcciones o porque la destinación dada a los predios viciados con ilegalidad no tienen como objeto el de una vivienda de interés social, sin embargo así fue como empezaron o forman parte de un conglomerado urbano compuesto por este tipo de vivienda prestando servicios complementarios para el desarrollo social de la comunidad.

Ahora, aunque la Ley 1001 de 2005 no señala expresamente la exclusión de los predios cuyas viviendas superen el valor de una vivienda de interés social, al igual que aquellos predios cuyos usos sean diferentes al de la vivienda de interés social, tales como comerciales e institucionales, el que señale "que solo podrán cederse a título gratuito los predios de su propiedad que se encuentren invadidos con vivienda de interés social" es claro que excluye a las construcciones que no cumplan los requisitos de una vivienda de interés social. Así la norma restringe a unos pocos el saneamiento de predios ilegales y contradice el principio a la igualdad que tienen todas las familias que tienen su vivienda o construcción sin un título de propiedad por ser el resultado de un asentamiento ilegal.

Entonces, si bien es cierto actualmente se adelanta por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y los municipios la legalización de predios de asentamientos ilegales bajo la premisa del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005 también lo es que por las condiciones específicas que establece este artículo son muchos los predios que forman parte de un asentamiento ilegal que no han podido ser legalizados, entre estos están las viviendas que superan el valor de una vivienda de interés social, las construcciones con destinación comercial, escolar, religiosa o de salud, por mencionar algunas.

Se hace necesario entonces eliminar diferencia en el trato legal que se da a unos y otros, partiendo del principio y derecho fundamental a la igualdad y reconocer la confianza legítima.

4. DESARROLLO NORMATIVO PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA:

Dada la gravedad y continuidad de esta problemática en el transcurrir del tiempo los diferentes Gobiernos nacionales y territoriales han buscado algunas soluciones de tipo normativo así:

- Las Leyes 65 de 1942, 1ª de 1948 y 41 de 1966 acudieron a la figura de adjudicación de bienes por autoridades del orden territorial como Concejos y Personerías. Estas autoridades municipales otorgaban las escrituras de propiedad sin verificar mayores requisitos. En este caso no se tenía en cuenta valor del predio ni el uso que se le estaba dando, tan solo era necesario comprobar el uso pacífico y con ánimo de señor y dueño del predio a ser adjudicado.
- Ley 137 de 1959 conocida como "Ley Tocaima", que aunque en un principio tenía como jurisdicción de aplicación un territorio determinado, por la efectividad generada terminó aplicándose en todo el territorio nacional adjudicando inclusive baldíos, igualmente sin distinción del uso que se le estuviera dando al predio.
- Ley 9ª de 1989 denominada "Ley de Reforma Urbana". Esta ley otorga facultades a las entidades públicas del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).
- Ley 388 de 1997. Estableció que en las cesiones de predios fiscales para viviendas de interés social de que trata la Ley 9ª de 1989 el título de dominio serían las respectivas resoluciones administrativas de cesión, y los predios cedidos tendrían las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3ª de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con subsidio familiar, esto es, que si se enajenaban antes de cinco años de haber sido otorgadas perderían sus beneficios.
- Decreto 540 de 1998 que reglamentó la Ley 9ª de 1989. Empieza a direccionarse la adjudicación hacia ocupantes cuyos inmuebles tengan la condición de viviendas de interés social, además de señalar los parámetros y requisitos para poder acceder a la titulación.
- Ley 708 de 2001. Estableció la obligatoriedad de que todas las entidades públicas del orden nacional debían transferir a dicha entidad los inmuebles fiscales a su nombre para desarrollar

los programas de cesión de bienes fiscales con viviendas de interés social.

• Ley 1001 de 2005. Se confirman las facultades otorgadas a las entidades del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. En el artículo 2º se modificó el tiempo de ocupación del predio que ahora debe ser con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

• Decreto 4825 de 2011 que reglamenta el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Establece por primera vez el procedimiento para la cesión de la propiedad fiscal inmueble ocupados con vivienda de interés social en la modalidad de título gratuito, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación. Fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015, artículos del 2.1.2.2.1.1 al 2.1.2.2.4.3.

• Ley 1157 de 2007: estableció que los predios fiscales ocupados ilegalmente por vivienda de interés social podían ser cedidos igualmente por las entidades públicas del orden nacional y territorial abriendo la posibilidad a que departamentos y municipios lo pudieran hacer.

• Decreto número 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio: incorpora el procedimiento del Decreto número 4825 de 2011 en relación con las transferencias a título gratuito que en desarrollo del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, deben efectuar las entidades públicas del orden nacional y que decidan adelantar las demás entidades públicas, propietarias de bienes inmuebles fiscales urbanos, ocupados parcial o totalmente con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

• Ley 1848 de 2017. Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Con esta ley se beneficiaron a familias que han vivido por décadas en asentamientos consolidados", que dispone la formalización, la titulación y el reconocimiento de predios urbanos.

Esta ley es una solución integral del Estado a miles de familias que durante muchos años han habitado en asentamientos consolidados, es decir, a familias que llevan 25, 30 años, o más, en viviendas y barrios que aún son informales, pero que cuentan ya con servicios públicos, con vías de acceso, con transporte y hasta con escuelas, parques y centros médicos. Se trata de formalizar las viviendas y urbanizaciones que han permanecido en la informalidad, no existe un censo, no existe una base de datos consolidada.

Esta norma además de simplificar los trámites de formalización de una propiedad, reduce los costos que este proceso implica.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio considera muy positiva la iniciativa legislativa radicada por cuanto brinda herramientas fundamentales para el saneamiento de los predios ocupados de forma ilegal, una tarea fundamental en la consolidación de entornos urbanos que ofrezcan condiciones de vida dignas para todos los colombianos.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

COMPARATIVO PROYECTOS DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA Y 305 DE 2018 CÁMARA

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
"por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"	**"por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"**	**Permanece igual**
Artículo 1°. ~~*Objeto*. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales, ilegales consolidado en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.~~	**Artículo 1°**. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos y en bienes fiscales titulables, y con ello materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.	Se mejora la redacción al considerar que la aprobada en primer debate resulta confusa

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 2°. *Saneamiento Predial.* Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo ~~dos pasos, el primero, Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.~~	**Artículo 2°**. *Saneamiento Predial.* Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos: 1. Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público y hacer el estudio de títulos correspondiente. 2. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío. 3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.	Se incluye el paso 2. Señalando que la entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío porque la inscripción en registro no da la condición de baldío, sino la declaratoria que haga cada entidad territorial o la Nación si hay baldíos de la Nación. Además en el paso 3 se especifica que el registro del acto administrativo debe realizarse ante la Superintendencia de Notariado y Registro.
	Artículo nuevo. Los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos informales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, de los cuales se tenga posesión y se haya mantenido dicho uso durante más de diez (10) años ininterrumpidos a la expedición de la presente ley, pero no se tenga título de propiedad pública.	Se adiciona este artículo nuevo por la necesidad que existe de permitir mediante resolución administrativa a los municipios y distritos obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia.
	Artículo nuevo. Realizado el inventario anterior, las entidades territoriales elaborarán un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.	Se incluye este artículo porque es necesario permitir mediante resolución administrativa que los municipios y distritos obtengan la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
	Artículo nuevo. *Funciones de la Declaratoria de Espacio Público.* El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro. **Parágrafo.** Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.	Permitir mediante resolución administrativa a los municipios y distritos obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia. Se incluye este parágrafo para que de manera obligatoria los catastros sean homologados con esta nueva información sobre los predios declarados espacio público.
	Artículo nuevo. *Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público.* El acto administrativo de declaración de espacio público, debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información: 1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado 2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados. En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente.	La inclusión de este artículo nuevo se justifica en que es necesario permitir a los municipios y distritos, mediante resolución administrativa, obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios de espacio público de todas las ciudades de Colombia.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
	Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el Concejo del ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente. 3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. 4. El municipio o Distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva Alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la Oficina de Catastro.	
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidados y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, y será plena prueba de la propiedad. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, <u>áreas protegidas, reserva ambiental, se trate de playas o rondas de ríos, acuíferos, nacimientos de agua, humedales, esto</u> de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	Se incluye en el inciso tercero la ocupación de áreas protegidas tal como lo señala el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, y las playas y rondas de ríos y acuíferos. **Artículo 123.** De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales. Se mejora la redacción del parágrafo primero por considerar que se presta para confusión.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte ~~de la función social~~ de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.	**Parágrafo 1°**. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria o productiva, en aplicación a la función social de la propiedad se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.	
Artículo 4°. *Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables.* Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento: a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables. b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la ley 388 de 1997. c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas. d) Cruce: el Ocupante sólo podrá ser objeto de cesión o venta de un sólo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.	**Artículo 4°**. *Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables.* Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento: a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables. b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997. c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas. d) Cruce: el Ocupante sólo podrá ser objeto de cesión o venta de un sólo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.	e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Parágrafo. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	**Parágrafo.** Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	
Artículo 5°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo 1°**. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.	**Artículo 5°**. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo 1°**. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 6°. *Acto administrativo de cesión a título gratuito.* Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,	**Artículo 6°.** *Acto administrativo de cesión a título gratuito.* Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,	Se incluye en el inciso segundo sobre “la constancia que debe dejarse en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que lo sustentan” el literal d) que señala La obligación del Ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.	c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida. d) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.	
Artículo 7°. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.	**Artículo 7°**. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.	**Permanece igual**
Artículo 8°. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.* Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.	**Artículo 8°.** *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.* Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.	**Permanece igual**
Artículo 9°. *Terminación de la actuación administrativa.* En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	**Artículo 9°**. *Terminación de la actuación administrativa*. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 10. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo**. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.	**Artículo 10**. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo**. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.	**Permanece igual**
Artículo 11. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, ~~construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios~~.	**Artículo 11**. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, consolidación de una red de sistema de equipamientos mediante la construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios, y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento.	Se adiciona la última parte de la redacción para dejar clara la obligación de dotar a estos asentamientos que buscan formalizarse en su titularidad jurídica y mejorarse en sus condiciones y calidades urbanas.
Artículo 12. Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.	**Artículo 12.** Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 13. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.	**Artículo 13.** Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.	**Permanece igual**
Artículo 14. *Expropiación*. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; b) 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; c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios. d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;	**Artículo 14**. *Expropiación*. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación y deportes, centrales de abasto y seguridad ciudadana, aseo y manejo de residuos sólidos; b) 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; c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios. d) Ejecución de proyectos de provisión de espacios públicos urbanos; e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;	Se incluye al final del literal a) "deportes, aseo y manejo de residuos sólidos"**.** Estos equipamientos para el manejo de los residuos deberían ser considerados proyectos públicos y dada su importancia permitirse la expropiación, ya que es muy difícil la gestión predial para este tipo de proyectos.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;	f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;	En el literal d) se elimina "~~de proyectos de renovación urbana~~", porque estos proyectos ya están incluidos en el literal m) de este artículo y se deja solo la opción de la expropiación para la consolidación de espacio público como proyecto, por ejemplo un nuevo parque.
g) ~~Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;~~	g) ~~Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;~~	Se propone eliminar el literal g), dado que el ornato es una acción de mejora o adecuación de un inmueble, es excesivo el uso de la expropiación para este caso, los proyectos de deportes van dentro del literal a) como infraestructura o equipamiento social – categoría recreación. Y expropiar para hacer proyectos turísticos es también excesivo si el proyecto no tiene un carácter de público. La expropiación a favor de terceros, tal como lo señala la Ley 9ª de 1989, es la excepción.
h) 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;	h) 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;	
i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;	i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;	
j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;	j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;	
k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;	k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;	
l) 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;	l) 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;	
m) 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;	m) 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;	
n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes".	n) El traslado <u>y asentamiento</u> de poblaciones afectadas por riesgos físicos inminentes <u>o riesgo de desastres".</u>	Se modifica el literal n) para que mediante la expropiación se pueda gestionar tierra rápido para el nuevo asentamiento de población trasladada o reubicada por condiciones de riesgo de desastres.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 15. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .	**Artículo 15.** *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .	Se incluye en el inciso primero "plazoletas, edificaciones" dentro de los predios que los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa y en el literal d) del parágrafo 1° sobre documentos que deben acompañar la solicitud se incluye "o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados"
Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:	**Parágrafo 1°**. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:	
a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;	a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;	
b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;	b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;	
c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;	c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;	
d) Manzana catastral de los predios.	d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados	
Parágrafo 2°. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	**Parágrafo 2°**. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 16. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la junta de acción comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	**Artículo 16**. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la junta de acción comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	Se incluye "plazoletas, edificaciones" para armonizar con lo incluido en el artículo anterior.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
	Artículo nuevo. Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, así: **Parágrafo 1°.** El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. A la suscripción de la escritura pública correspondiente deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo. **Parágrafo 2°.** El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la Oficina de Instrumentos Públicos, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos, a la suscripción de la escritura de cesión o entrega deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.	Se propone adicionar este artículo porque los urbanizadores y constructores deberían escriturar y registrar las áreas públicas objeto de cesión antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo y también al momento de suscribir encargos fiduciarios, fiducias mercantiles o cualquiera otro tipo de negocios fiduciarios que se utilizan en el gremio de los constructores. Adicionalmente, cuando se suscriban escrituras públicas ante los notarios en las cuales se realice la escrituración de las áreas públicas objeto de cesión, debería hacerse necesaria la comparecencia ante las notarías y la aceptación de las escrituras por parte de los municipios y distritos del país. En Bogotá es el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) en representación legal del Distrito Capital de Bogotá, de conformidad con el Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá y el POT de Bogotá incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004. Para satisfacer estas necesidades y garantizar la apropiación por parte del Distrito de estas zonas de cesión, es necesario modificar este artículo, tal como se plantea.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
		La escrituración de las áreas de cesión solo puede realizarse antes de las ventas del proyecto, así se trate de la implementación de instrumentos de planeamiento (como planes parciales) o de gestión como UAU o UG, dado que de manera posterior a estos se realiza el respectivo reajuste de terrenos o integración inmobiliaria que de amera posterior permitirá la entrega de áreas de cesión ocurriendo esto siempre antes de las ventas. Para el caso de desarrollo mediante planes parciales no se puede señalar que la entrega se haga de manera previa al parqueo de los inmuebles en los fideicomisos, dado que el parqueo es previo y necesario como vehículo para realizar la integración inmobiliaria y en algunos casos de renovación urbana.
Artículo 17. *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. **Parágrafo**. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.	**Artículo 17**. *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. **Parágrafo**. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 18. *Oposición*. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.	**Artículo 18**. *Oposición*. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.	Se modifica el plazo de los 15 días hábiles para la oposición para 45 días.
Artículo 19. *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. **Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.	**Artículo 19**. *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. **Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 20. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. **Parágrafo**. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.	**Artículo 20**. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. **Parágrafo**. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 21. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.	**Artículo 21**. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.	**Permanece igual**
Artículo 22. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes. **Parágrafo**. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva el curador que otorga la ~~licencia de construcción~~ al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.	**Artículo 22**. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes. **Parágrafo**. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.	Se incluye en el parágrafo al funcionario público porque algunos municipios no cuentan con Curadurías Urbanas y son sus oficinas de infraestructura o planeación las que otorgan las licencias, permisos y autorizaciones urbanísticas. Se cambia licencia de construcción por el género licencia urbanística porque puede haber licencia de subdivisión (loteo) urbanización y con ellas un urbanizador ilegal puede iniciar sus ventas informales.
Artículo 23. *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.	**Artículo 23.** *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 24. *Definiciones.* Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: **Asentamiento humano ilegal**. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. **Asentamiento humano ilegal consolidado:** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados. **Bien Baldío Urbano**: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la ley 388 de 1997. **Bien Fiscal**: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. **Bien Fiscal Titulable**: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien.	**Artículo 24.** *Definiciones*. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: **Asentamiento humano ilegal**. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. **Asentamiento humano ilegal consolidado**. Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados. **Bien Baldío Urbano**: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial. **Bien Fiscal**: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. **Bien Fiscal Titulable**: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.	Este artículo se sugiere que quede como artículo 2° para darle orden al proyecto. En la definición de ***bien fiscal titulable*** se incluye al final "y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito", porque se debe aclarar que no se puede titular espacio público ocupado ni áreas protegidas ambientales según la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y los POT de cada entidad territorial. En el concepto de Bien Baldío se incluye "o distritos" y al final "localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial".
Artículo 25. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones ~~sobre las materias de que se trata esta ley~~ que le sean contrarias.	**Artículo 25**. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.	**Se mejora la redacción del artículo**

7. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,*** acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos,*** con las modificaciones propuestas.

De los honorables Congresistas,

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representanté a la Cámara
Departamento de Nariño

ERASMO ELIAS ZULETA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos y en bienes fiscales titulables, y con ello materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado social de derecho.*

Artículo 2°. *Definiciones: para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:*

Asentamiento humano ilegal*. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.*

Asentamiento humano ilegal consolidado*. Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.*

Bien Baldío Urbano*: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.*

Bien Fiscal*: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.*

Bien Fiscal Titulable*: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.*

Artículo 3. *Saneamiento Predial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos:*

1. Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien Fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público y hacer el estudio de títulos correspondiente.

2. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío.

3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.

Artículo 4°. *Los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos informales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, de los cuales se tenga posesión y se haya mantenido dicho uso durante diez (10) años ininterrumpidos a la expedición de la presente ley, pero no se tenga título de propiedad pública.*

Artículo 5°. *Realizado el inventario anterior, las entidades territoriales elaborarán un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.*

Artículo 6°. *Funciones de la Declaratoria de Espacio Público. El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro.*

Parágrafo. *Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.*

Artículo 7°. *Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaración de espacio público debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información:*

1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado.

2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas Magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados.

En todo caso todo deberá estar certificado por la Oficina de Catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente.

Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas Magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del Ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.

3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

4. El municipio o distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la Oficina de Catastro.

Artículo 8°. *Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidados y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, y será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, áreas protegidas, reserva ambiental, se trate de playas o rondas de ríos, acuíferos, nacimientos de agua, humedales, esto de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°*. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria o productiva, en aplicación a la función social de la propiedad se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*

Artículo 9°. *Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:*

a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.

b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997.

c) Prueba: el ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así

como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.

d) Cruce: el ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.

e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.

Parágrafo. *Para que un ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1°) de diciembre de 2001; b) El Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no haga parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.*

Artículo 10. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°*. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.*

Artículo 11. *Acto administrativo de cesión a título gratuito. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral, f) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna-Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, g) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, h) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.*

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida, d) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital

aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.

Artículo 12. *Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.*

Artículo 13. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del ocupante beneficiario del programa de titulación.*

Artículo 14. *Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Artículo 15. *Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo*. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.*

Artículo 16 *Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, consolidación de una red de sistema de equipamientos mediante la construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios, y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento.*

Artículo 17. *Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.*

Artículo 18. *Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.*

Artículo 19. *Expropiación. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación y deportes, centrales de abasto y seguridad ciudadana, aseo y manejo de residuos sólidos.

b) 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.

c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios.

d) Ejecución de proyectos de provisión de espacios públicos urbanos.

e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.

f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo.

g) 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.

h) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico.

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades.

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

k) 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.

l) 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.

m) El traslado y asentamiento de poblaciones afectadas por riesgos físicos inminentes o riesgo de desastres.

Artículo 20. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .*

Parágrafo 1°*. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces.

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones.

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces.

d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados.

Parágrafo 2°*. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 21. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.*

Parágrafo 1°. *La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;

b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas de cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 22. *Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 así:*

Parágrafo 1°. *El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. A la suscripción de la escritura pública correspondiente deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.*

Parágrafo 2°. *El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la Oficina de Instrumentos Públicos, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos, a la suscripción de la escritura de cesión o entrega deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio*

inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.

Artículo 23. *Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.*

Parágrafo*. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo, de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.*

Artículo 24. *Oposición. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.*

Artículo 25. *Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.*

Parágrafo 1°. *Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.*

Artículo 26. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.*

En estos casos, el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo*. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.*

Artículo 27. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.*

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la

obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Artículo 28. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.*

Parágrafo*. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.*

Artículo 29. *Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.*

Artículo 30. *Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.*

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

ERASMO ELIAS ZULETA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, suscrita por los honorables Representantes: *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Erasmo Elías Zuleta Bechara* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D. C. 11 de septiembre de 2019.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso" autorizamos el presente informe.

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
PRESIDENTE

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018

por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2019

Presidente

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, **acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018,** *por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a presentar el correspondiente Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones***, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018, ***por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***



I. ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de ley **número** 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones***, fue radicado el 10 de octubre de 2018, tuvo origen en la misma Comisión, y sus autores son los honorables Representantes: César Augusto Lorduy Maldonado, José Ignacio Mesa, José Gabriel Amar Sepúlveda, Karina Estefanía Rojano Palacio, Ángela Patricia Sánchez Leal, José Daniel López Jiménez, Hernando José Padauí Álvarez, Karen Violette Cure Corcione, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Erwin Arias Betancur, Eloy Chichi Quintero Romero, Gloria Betty Zorro Africano, Néstor Leonardo Rico Rico, Carlos Alberto Cuenca Chaux, David Ernesto Pulido Novoa, Julio César Triana Quintero, Carlos Mario Farelo Daza, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Ciro Fernández Núñez, Jairo Humberto Cristo Correa, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jorge Méndez Hernández, Salím Villamil Quessep, Héctor Javier Vergara Sierra, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Oswaldo Arcos Benavides y Modesto Enrique Aguilera Vides. El proyecto fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 833 de 2018.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos,*** fue radicado el 13 de diciembre de 2018 por la honorable Senadora Laura Esther Fortich Sánchez, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1150 de 2018.

Fueron designados como Coordinador Ponente el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como Ponentes los honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y David Ricardo Racero Mayorca.

El día 13 de febrero de 2019 la Mesa Directiva de la Comisión Tercera decidió acumular al Proyecto de ley número 199 de 2018, el Proyecto de ley número 305 de 2018, "*por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos"* de autoría de la Senadora Laura Esther Fortich Sánchez.

II. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Los proyectos de ley pretenden regular en primer lugar, la cesión a título gratuito de predios fiscales por parte del Estado sin que haya la limitación hacia programas de Viviendas de Interés Social, y la titulación de bienes inmuebles afectos al uso público. Tienen como objetivo desarrollar el artículo 51 de la Constitución Política, el cual consagra el Derecho de los colombianos a una vivienda digna y prescribe que el Estado deberá adelantar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

En la exposición de motivos del Proyecto de ley número 199 de 2018, los autores indican que la población más vulnerable en Colombia ha buscado solucionar sus problemas habitacionales a través de la ocupación ilegal de predios fiscales o particulares. Se señala que son los bajos ingresos de este tipo de población la razón por la cual no han podido desarrollar viviendas que tengan las condiciones adecuadas. Se menciona también como factor explicativo de dicha situación, la baja oferta de vivienda existente.

Igualmente, se indica que desde la década de los 50, los factores que contribuyen a este fenómeno son: 1- Las migraciones a las grandes urbes, 2- los desplazamientos debidos al conflicto armado interno y demás notorias situaciones de violencia. 3- Recientemente se ha sumado la migración venezolana como factor que contribuye al fenómeno.

Asimismo, se indica que generalmente estas invasiones se han hecho en zonas no aptas para el desarrollo de urbanizaciones, sin redes de servicios públicos ni infraestructura vial, ni espacio público, lo cual ha traído como consecuencia un desorden urbanístico, representado en los notorios barrios de invasión. Se señala que a pesar de que el Estado ha venido haciendo frente a las necesidades que estas poblaciones presentan una vez asentadas en las zonas de invasión, la situación jurídica precaria de estos predios ocupados, genera un obstáculo para el acceso al sistema financiero y un desarrollo

económico que proporcione mejores condiciones de vida. La justificación para hacer extensiva la cesión a título gratuito de predios que tienen viviendas que no son solo de interés social se pueden sintetizar en los siguientes argumentos:

a) "(…).No todos los predios se encuentran invadidos con viviendas de interés social, esos asentamientos cuentan desde luego con predios con actividades comerciales, institucionales y religiosas, así como también construcciones cuyos avalúos superan el valor de una vivienda de interés social, los cuales el Estado no les ha podido otorgar el título de propiedad por no reunir los requisitos que señala la mencionada Ley 1001 de 2005, a pesar de tener el mismo tiempo de invasión".

b) "(…) encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS) (…)".

c) "(...) el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización, generando de alguna manera confianza legítima al ocupante y/o poseedor".

d) "(…) la solución (dada por la normatividad) *no va dirigida a solucionar el ciento por ciento del problema de la invasión, solamente se le da solución al ocupante que haya construido una vivienda de interés social, para el resto, no hay solución".*

Por su parte, en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 305 de 2018 se plantea que la limitación a Vivienda de Interés Social como clasificación para que un bien fiscal sea titulable, resulta un enfoque excluyente. Esto, según la autora del proyecto, es un desconocimiento a los derechos de las personas que ocupan predios fiscales pero que no cumplen con los requerimientos para que se constituyan como Vivienda de Interés Social. A su juicio, *"la normatividad creada bajo el entendimiento que solamente se puede titular o ceder bienes fiscales ocupados ilegalmente cuando se trate de vivienda de interés social, no recoge la realidad de las ocupaciones ilegales en Colombia que son barrios o comunidades que desarrollan una dinámica urbana de vivienda, comercio, industria y servicios."*

Además, indica que el enfoque dado no guarda relación con la realidad económica ni con la dinámica del mercado inmobiliario. Esto en cuanto con la prohibición de enajenar Viviendas de Interés Social se ha creado un mercado negro perjudicial para compradores, vendedores y para el Estado. Indica que la normatividad hace que el Estado restringa el derecho de disposición del bien inmueble bajo el argumento de proteger la vivienda del ocupante, pero la realidad que se demuestra es que el ocupante en su propia libertad, toma la decisión de enajenar o no la vivienda independientemente de las restricciones legales.

Se narra que esta situación genera los siguientes obstáculos a la dinamización del mercado inmobiliario:

- Inseguridad jurídica de la enajenación pues no resulta en el registro público.

- Falta de recaudo tributario que corresponde a las notarías y entidades públicas y territoriales.

La autora arguye que considerar a los ocupantes de predios fiscales como personas sin criterio e irresponsables es violatorio del derecho a la igualdad, libertad y propiedad privada. Por último, la autora señala que se ha restringido la libertad de disposición, argumentando la salvaguarda de un derecho superior, pero que en la realidad colombiana, esto no impedirá que mercados de gran relevancia como el inmobiliario se desarrollen, evolución o se dinamicen, concluyendo que "*la necesidad es más fuerte que el impedimento y buscara caminos, inclusive subrepticios para su cometido, tal como la ha demostrado la realidad colombiana".*

Con base en la anteriores consideraciones, los autores de los proyectos de ley concluyen que con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad se requiere implementar una ley "*que brinde solución a todos los ocupantes del asentamiento humano ilegal,* ***sin tener en cuenta la construcción que haya levantado, simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con ánimo de señor y dueño, durante más de diez (10) años****, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal. Con la implementación de esta ley con estas características* (1) *el impacto social que tendría sería importante para estas comunidades, sin contar con el* (2) *beneficio desde el punto de vista financiero para el ente territorial, que tendría depurada su base predial.*" Según la autora del Proyecto de ley número 305 de 2018 esto permitiría que más personas puedan acceder a predios fiscales y esto se traduciría en mayor recaudo de impuestos y tasa territorial, dinamizaría el mercado inmobiliario y aplicaría el principio de igualdad para todas las personas.

El segundo punto tratado en la exposición de motivos se encarga de la titulación de bienes inmuebles afectados al uso público. Esta parte del proyecto, se sustentó en la necesidad de dar desarrollo al principio de la función social de propiedad consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política.

Los autores indican que en la medida en que el Estado ha reconocido e incluido urbanizaciones ilegales derivadas de los problemas antes descritos, se han creado zonas de crecimiento y desarrollo subnormales, esto sin tener en cuenta las normas de urbanismo vigentes y el saneamiento jurídico de los inmuebles que son necesarios adquirir por motivos de utilidad pública. Lo cual, a su juicio, debe se constituye en otro reto a favor del saneamiento de la propiedad.

En ese sentido, se considera que en estas urbanizaciones ilegales, paralelamente a la generación de áreas de vivienda, se fueron consolidando áreas de uso público (vías, parques, zonas comunales etc.) espacios que paulatinamente se han ido incorporando a la ciudad surtiendo las diferentes necesidades de las comunidades. Este proceso de legalización de los barrios de invasión ha hecho que varios predios quedaran afectados por el uso público sin convertirse en propiedad pública, es decir el uso de estos se enmarca dentro de la definición de espacio público que fue establecido el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, sin embargo su titularidad se ha mantenido en el dominio de lo privado. En sus palabras: *"…la expansión de las urbanizaciones piratas origina un gran número de inmuebles destinados por su uso y afectación al espacio público que, no obstante, permanecen dentro del dominio privado."*

De esta situación, a juicio de los ponentes, se derivan varios problemas que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

a) *"Los propietarios inscritos de estos bienes en cualquier momento pueden venderlos, hipotecarlos, darlos en pago"* Esto sería una perdida para la comunidad que tiene expectativas ciertas de uso e inclusive expectativas de inversión comunal.

b) También en los barrios de invasión que no han sido todavía "legalizados", se encuentran áreas que corresponden legalmente al concepto de "Espacio Público" consagrado en los artículos 5° y 6° de la Ley 9ª de 1989, básicamente porque vienen siendo usados de forma pública. Por lo anterior, cuando las Empresas gestoras del suelo requieren adquirir estos predios afectados por el uso público, los titulares privados hacen unos avalúos sin tener la consideración del uso. De aceptarse tales precios se estaría beneficiando a los urbanizadores ilegales sobre aquellos autorizados.

c) En aras del interés público las entidades territoriales requiere comprar predios en zonas sin legalizar o legalizadas. Muchas veces estos predios necesitan un saneamiento de los títulos de los inmuebles en caso de presentarse irregularidades. Las acciones civiles para realizar estos saneamientos generalmente son muy largas, mientras la necesidad de adelantar los programas y las obras por parte de las entidades públicas deben ser en tiempos cortos. La Ley 388 de 1997 dispuso un mecanismo expedito para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública, sin embargo esta no tuvo en cuenta situaciones que podían obstaculizar el mecanismo requiriéndose un saneamiento previo de la tradición del inmueble, lo cual hace inoperable la adquisición de tales predios por parte de las entidades territoriales.

Es por ello que el proyecto de ley bajo examen en su exposición de motivos concluye que es necesario establecer un mecanismo para sanear los vicios en la tradición que tengan los inmuebles afectados por uso público.

III. MARCO NORMATIVO

El Estado ha regulado la materia objeto de debate en las siguientes normas:

a) Inicialmente sustentándose en las Leyes 65 de 1942, se expidieron la Ley 1ª de 1948 y la Ley 41 del 1966. Estas leyes permitían que con la autorización del Concejo y de la personería municipal, se realizará la transferencia de predios ocupados, a través de escritura pública, sin importar el uso destinado, ni el avalúo correspondiente, solo se requería que se diera la ocupación del predio en forma pacífica y con ánimo de señor y dueño. Además de correr con los costos notariales y de registro.

b) Seguidamente, en el año 1959 con la Ley 137, se fortaleció la anterior política, haciéndose extensiva a la adjudicación de bienes baldíos.

c) Posteriormente, se expidió la Ley de reforma urbana, Ley 9ª del 1989, la cual permitió que las entidades de orden nacional cedieran a título gratuito inmuebles de su propiedad que fueran fiscales, con la condición de que la ocupación ilegal fuese para **viviendas de interés social** y que fuese anterior al 28 de julio de 1988. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 540 del 1998, y con la misma se evidenció la tendencia a direccionar la titulación de predios fiscales aquellas ocupaciones que reunieran las condiciones de vivienda de interés social, señalando los parámetros y los requisitos para acceder a la titulación.

d) En 2005 se expide la Ley 1001, la cual no tiene cambios sustanciales, pero modificó la condición de temporalidad, para la cual se estableció que la cesión a título gratuito se haría a aquellas ocupaciones existentes anteriores al 30 de noviembre de 2001.

e) Por último, el Decreto 4825 de 2011 reglamentó el artículo 2° la Ley 1001 de 2005, el cual fue compilado en el Decreto Único reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015.

f) Ley 1848 de 2017, Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Con esta ley se beneficiaron a familias que han vivido por décadas en asentamientos consolidados", que dispone la formalización, la titulación y el reconocimiento de predios urbanos.

Esta ley es una solución integral del Estado a miles de familias que durante muchos años han habitado en asentamientos consolidados, es decir, a familias que llevan 25, 30 años, o más, en viviendas y barrios que aún son informales, pero que cuentan ya con servicios públicos, con vías de acceso, con transporte y hasta con escuelas, parques y centros médicos. Se trata de formalizar viviendas y urbanizaciones que han permanecido en la informalidad, no existe un censo, no existe una base de datos consolidada.

Esta norma además de simplificar los trámites de formalización de una propiedad, reduce los costos que este proceso implica.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

El Ministerio de Vivienda consideró positiva la iniciativa legislativa, en tanto medida que pueda brindar herramientas fundamentales para el saneamiento de predios ocupados de forma ilegal, siendo esta una tarea propicia para consolidar los entornos urbanos que ofrezcan condiciones de vida digna para todos los colombianos pero considera que dicha política debe tener como eje central las Viviendas de Interés Social.

El Ministerio hizo las siguientes consideraciones de tipo técnico frente al articulado:

Artículo 2°. El artículo 2° del proyecto de ley presenta la siguiente definición: "Asentamiento humano ilegal. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de diez (10) viviendas". El Ministerio solicita, se expongan las razones por las cuales se establece el apartado subrayado de la norma, aparentando ser este una determinación cuantitativa arbitraria, pues los predios ocupados no necesariamente están en un mismo sector que formen un conjunto.

Así mismo pide que se explique el campo de aplicación la definición "Asentamiento humano ilegal" pues en el ejercicio de saneamiento de los predios fiscales se encuentra que estos suelen estar dispersos y no siempre asociados a un entorno de asentamiento humano ilegal. Es decir no necesariamente a un entorno de invasión. Respecto a estas consideraciones el Ministerio indica que es recomendable consultar el marco de la Ley 388 de 1997.

Artículo 3°. El artículo 3° del proyecto de ley busca la modificación del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Veamos:

Artículo 2° de la Ley 1001 de 2005	Artículo 3° del proyecto de ley
Artículo 2°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así: Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. **Parágrafo.** En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles. Financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.	**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: *Artículo 2°*. Las entidades del nivel nacional, ***departamental, distrital o municipal*** *(se adiciona)*, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, *(se elimina:* ***que sean bienes fiscales*****)** que hayan sido ocupados ilegalmente ***con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos*** *(sustituye: para vivienda de interés social)*, siempre y cuando ***la mejora allí construida sea una vivienda.*** *(Sustituye: la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001).* ***La trasferencia se hará*** *(sustituye: La cesión gratuita se efectuará)* mediante resolución administrativa, (*se elimina: a favor de los ocupantes)* la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. *(Se elimina: Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.)* En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. ***Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir, que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*** *(sustituye todo el parágrafo).*

El Ministerio considera inconveniente e inviable la nueva regulación en tanto constituye un cambio en la política estatal de vivienda. El artículo busca cambiar el concepto de Vivienda de Interés Social como criterio de focalización para la cesión a título gratuito:

a) El artículo elimina la temporalidad, desde la cual se debe contar el tiempo de ocupación. Manifiesta el Ministerio que esto contraría la parte expositiva del proyecto donde se dijo que: *"… simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con un ánimo de señor y dueño, durante más de 10 años, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal."* Para el ministerio está eliminación de la temporalidad puede ser un incentivo para *promover las ocupaciones o las invasiones ilegales*.

b) Respecto al parágrafo modificado, el concepto del Ministerio se centra sobre la expresión de uso mixto que aparece en el proyecto, para la cual indica que esto evidencia una falta de claridad y confusión por parte del proyecto de ley respecto al uso del suelo y su destino económico. Para ello, el Ministerio hace unas aclaraciones indicando que: A) el uso del suelo corresponde a aquella designación asignada al suelo por el POT o demás instrumentos que establezcan las actividades que puedan desarrollarse sobre el mismo. El Ministerio recuerda dos reglas básicas al respecto: 1- Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible o condicionado, se entenderá entonces prohibido. 2- El uso del suelo es reglamentado en los POT, esquemas o planes básicos aprobados en los consejos municipales o distritales y reglamentado mediante decreto reglamentario. De modo que el uso del suelo no puede ser mixto.

A juicio del Ministerio, el concepto de "mixto" del proyecto hace referencia al destino económico, el cual es una clasificación con fines estadísticos que se da a cada inmueble en su conjunto, en el momento de la identificación predial de conformidad con la actividad predominante que se desarrolle. El Ministerio aclara que es la entidad catastral competente la que realiza tal calificación bajo criterios ya establecidos. Por lo anterior, el Ministerio expresa que la intención del parágrafo no tiene aplicabilidad en tanto que la entidad catastral califica la construcción con el destino económico predominante.

Artículo 5°. El artículo 5° del proyecto de ley busca la modificación del artículo 4° de la Ley 1001 de 2005:

Artículo 4° de la Ley 1001 de 2005	Artículo 4° del proyecto de ley
Artículo 4°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. En el caso de los inmuebles ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, sobre los cuales se hayan construido templos o lugares propios para el cumplimiento de su misión pastoral o social, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%. El saldo se podrá financiar en las condiciones establecidas en el literal a) del artículo 1° de esta ley.	*Artículo 4°*. En el caso de los **predios** ocupados **con mejoras de** instituciones religiosas **sin distinción de la religión que profesen (instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios** se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo N° 1 -** Con las sumas que se recauden por concepto de lo establecido en el presente artículo, se deberá constituir un patrimonio autónomo, dedicado únicamente a mejoramiento de vivienda ubicadas en zonas de riesgo que haya establecido el instrumento de planificación territorial. Los municipios y distritos deberán reglamentar lo aquí establecido. **Parágrafo N° 2. -** Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.

Frente a las modificaciones propuestas por el proyecto de ley, el ministerio consideró:

a) La ampliación a todas las instituciones religiosas del marco de aplicación de la norma no es necesario en cuanto ya está en espíritu de la norma por irradiación constitucional, específicamente en el artículo 19 de la Constitución Política.

b) Respecto a la adición que se hace para que los predios que cuenten con mejoras de instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios y no solo de instituciones religiosas para que se les haga un descuento del 90% en el avalúo catastral en el momento de la enajenación a estas, el Ministerio indica, que debe tenerse en cuenta las implicaciones económicas para las entidades públicas, en cuanto con esta modificación se abre la posibilidad de enajenar los inmuebles fiscales sin tener en cuenta la función social de la propiedad, ni las caracterizaciones de los bienes enajenables, sus titulares y los eventuales beneficiarios.

Al respecto considera que debe considerarse la teleología en materia que regula este asunto, contenida en las normas: Decreto 1778 de 2016, Ley 708 de 2001, Ley 388 de 1997, Decreto 1333 de 1986 (Código de régimen municipal) y demás disposiciones. Por lo tanto el Ministerio propone que: 1- el descuento del 90% sobre el valor catastral sea extendido solo a instituciones educativas y de salud. 2- Mientras para los predios que tengan actividades de uso comercial el descuento sea solo del 30%. 3-Los demás inmuebles deben quedar excluidos de este beneficio.

c) En cuanto al primer parágrafo adicionado el ministerio considera que deben ser ampliados los fines de destinación de recursos, pues los municipios puede requerir destinar estos recaudos a prioridades más urgentes que la del mejoramiento de vivienda ubicada en zonas de riesgo.

Artículos 11, 12 y 13. Para el ministerio, los artículos mencionados desconocen la competencia del Congreso en la expedición de leyes que establecen las rentas nacionales y fijan los gastos de la administración. Por otro lado, el ministerio llama la atención a la omisión que se hace respecto de las entidades de orden nacional como Invías y los ministerios que carecen de la facultad de ejercer acciones urbanísticas de conformidad con el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, pero también posen predios fiscales.

Otros argumentos del Ministerio de Vivienda:

a) Que la documentación requerida para solicitar la titulación de los predios de uso público a favor de las entidades, **NO** sea fijada en la ley pues esto puede causar inconvenientes prácticos en la adecuación de los tramites.

b) Que se aclare que esta titulación solo acontecerá cuando se encentren los inmuebles afectado por uso público bajo el dominio de privados.

Artículo 23. El artículo en mención quiere dar atribuciones de titulación a las Oficinas de registro público que la normatividad (artículo 22 del Decreto 2723 de 2014) no contempla, siendo solo el titular del predio el facultado para hacerlo. Se manifiesta en el concepto que debe el ministerio quien apoye jurídicamente y técnicamente el proceso de titulación así como lo determina el Artículo 2.1.2.2.2.5 del Decreto 1070 de 2015.

Concepto de Federación Colombiana de municipios

La Federación Colombiana de Municipios considera que el proyecto debe tener modificaciones toda vez que plantea un descuento 90% en el avalúo catastral en el momento de la enajenación a inmuebles fiscales sin tener en cuenta la función social de la propiedad, afectando económicamente a las entidades públicas titulares de las mismas.

Se reconoce que la población más vulnerable en Colombia ha buscado solucionar sus problemas habitacionales a través de la ocupación ilegal de predios fiscales o particulares, pero lo anterior no se soluciona otorgando tarifas especiales a cualquier clase de predios afectando las disminuidas finanzas municipales.

Dada esta situación se solicita modificar el proyecto de ley para evitar un impacto negativo sobre los municipios.

Concepto del Instituto Geográfico Agustín Codazzi

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), realizó las siguientes consideraciones frente al articulado de la siguiente manera:

1. En relación con el artículo 3°: En este artículo se propone modificar el artículo 2° de la Ley 1001 del 2005, pero esa disposición había modificado el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual fue recientemente modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, que el artículo 3° del Proyecto de ley número 199 de 2018, perdió actualidad y se deberá precisar si se suprime el mencionado proyecto de ley o si se pretende modificar el actual artículo 277 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

2. En relación con el artículo 4° es similar a lo establecido en el parágrafo primero del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 de 2019, (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), por lo cual se debe revisar la pertinencia de introducir modificaciones de detalles a la norma recién promulgada.

3. En relación con el artículo 6°, es conveniente aclarar si el avalúo al cual se refiere este artículo es únicamente del terreno o el de la totalidad del inmueble, cuando se trate de predios con uso distinto al de vivienda.

4. En relación con el artículo 7°, debería precisarse si el profesional idóneo para el reconocimiento delas mejoras sería un particular o persona privada o tiene que estar vinculado al gestor catastral correspondiente.

También es del caso indicar que el documento donde se encuentra la descripción de los predios en catastro es el Certificado Plano Predial.

Acerca del literal c) se sugiere agregar la obligación de que se informe al gestor catastral, para dar cumplimiento al artículo 65 del Estatuto Registral (Ley 1759 de 2012) y para ese efecto se propone que la redacción quede así:

Cuando se presente una solicitud a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) para la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de la matrícula a segregar del folio de mayor extensión en la cual se incluya en una sola matricula tanto el bien fiscal a titular como la edificación o mejora reconocida; una vez realizada la inscripción registral la ORIP deberá informar el gestor catastral para que este realice la inscripción catastral correspondiente.

5. En relación con el artículo 8°, la estipulación del proyecto de artículo 8° es equivalente a lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), por lo que es innecesario este artículo del Proyecto de ley número 199 de 2018.

6. En relación con el artículo 16, para la titulación de bienes de uso público, en cuanto a la información de uso y destinación, debería ser únicamente competencia de la Curaduría Urbana y/o de la oficina de Planeación Municipal o Distrital, donde se única el bien de uso público objeto de titulación.

En la solicitud de la titulación de predios de uso público (parágrafo 1° artículo 16), se sugiere cambiar la manzana catastral por el Certificado Plano Predial Catastral. Además, se sugiere incluir en el parágrafo 1°, que cuando el registrador asigne folios de matrícula inmobiliaria, le informe al gestor catastral correspondiente para que este realice las respectivas inscripciones catastrales.

7. En relación con el artículo 17, se sugiere que el levantamiento topográfico solicitado cumpla con los estándares establecidos por la autoridad catastral e igualmente cuando el registrador asigne folios de matrícula inmobiliaria, este informe al gestor catastral correspondiente para que realice las respectivas inscripciones catastrales.

Concepto de CISA

De manera puntual CISA en calidad de colector de actividades del Estado y coordinador de la gestión inmobiliaria a nivel nacional con la obligación de dinamizar la movilización de dichos activos y con el fin de generar un retorno económico y social del Estado, a través de la gestión y comercialización de los inmuebles, el presente proyecto puede afectar notablemente dicha comercialización y monetización, en el sentido de ser de obligatorio cumplimiento la cesión a título gratuito de los bienes fiscales, sin importar la fecha de ocupación de los mismos con uso de vivienda o pagar un valor muy bajo del suelo para otros usos.

Respecto al articulado CISA presenta algunas observaciones al articulado propuesto, centrando las sugerencias entorno a la importancia de dejar una fecha de ocupación (Al menos 10 años atrás) y con relación a otros usos que el pago del suelo corresponde al cálculo obtenido para suelo en bruto de conformidad con las normas de avalúos vigentes para nuestro país.

ARTÍCULO	OBSERVACIONES
Objeto	Como está planteado el objeto aplicaría para la totalidad de bienes tanto fiscales como privados, lo cual no se considera pertinente, ya que las personas ocupantes de bienes privados tienen la posibilidad de obtener el título de propiedad ante un juez por medio de un proceso de pertenencia, alternativa que no tienen los ocupantes de bienes fiscales. Se considera importante mantener la fecha límite de las ocupaciones, de lo contrario se corre el riesgo de aumentar las ocupaciones de predios de manera ilegal, y de esta forma garantizarían el título de propiedad frente a ocupaciones informales. Adicionalmente se recomienda aclarar que se trata solamente de bienes fiscales, sin límite de fecha de ocupación y sin condiciones de cumplimiento, afectaría de buena parte de los bienes fiscales que actualmente tiene CISA para proceder a la monetización de los mismos.

ARTÍCULO	OBSERVACIONES
Definiciones	Se sugiere incluir los conceptos de legalización urbanística y regularización urbanística, ya que para algunos municipios la aplicación y conceptualización es diferente. Se recomienda incluir la definición de vivienda con uso Mixto o con una actividad complementaria, para evitar malas interpretaciones.
Modifica el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005	Se debe hacer claridad con relación a *"… en ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y la educación"*.
Modifica artículo 4° de la Ley 1001 de 2005	Se debe aclarar si el avalúo catastral corresponde al total (terreno más construcción) o se refiere solamente al terreno. Se propone cambiar la valoración del pago del terreno a partir del valor de terreno en bruto calculado a hoy con la aplicación de la fórmula contenida en el artículo 15 de la Resolución 620 de 2008 del IGAC y de esta forma se está reconociendo el pago a valores comerciales del suelo.

V. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

1) ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS ILEGALES:

a. Contexto

1.1. Las cifras

Según la Secretaría Distrital de Hábitat, se estima que en Bogotá, en 2017 había 21.873 asentamientos ilegales, para entonces el Distrito tenía la intención de legalizar 214 de estos asentamientos. Se dice que entre el 21% y el 24% del suelo urbano de Bogotá proviene de este tipo de asentamientos. Actualmente este fenómeno impacta 13 de las 20 localidades de la Capital, las cuales ascienden a un promedio de 20.032 ocupaciones en dinámica y otras 35.000 consolidadas que impactan zonas de estructura ecológica principal, espacio público, predios del Distrito y la Nación e inmuebles privados.

Desde el año 2008 a la fecha según información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, se han culminado trámites de legalización urbanística un total de 166 asentamientos, desarrollos o barrios, distribuidos por año así:

Año	No. Desarrollos
2008	9
2009	1
2010	27
2011	20
2013	1
2014	11
2015	30
2016	16
2017	22
2018	26
2019	3
TOTAL	**166**

Este fenómeno ha ido avanzando con el tiempo, ya que se pasó de tener 813 hectáreas localizadas al interior de 132 polígonos de monitoreo identificados como susceptibles a desarrollarse informalmente en el año 2003, a 3.663 hectáreas en 245 polígonos definidos para 31 de octubre del 2017. Según varios académicos las consecuencias que ha traído el fenómeno de los asentamientos ilegales para el Distrito son numerosas y afectan principalmente a la sociedad, al medio ambiente, a la economía, a la seguridad ciudadana y en especial a la gestión del gobierno de turno.[1]

Estadísticas ocupaciones ilegales 2016

Subsecretaria de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda - SDHT.

LOCALIDAD	POLÍGONOS	ÁREA (HA)	POLIGONOS DE MONITOREO 2016				
			CONSOLIDADAS	EN PROCESO	LOTES	PROVISIONALES	TOTAL
USAQUEN	33	989	1.189	37	155	238	1.619
CHAPINERO	19	269	445	31	37	99	612
SANTA FE	17	334	248	20	44	258	570
SAN CRISTOBAL	23	349	417	6	234	190	847
USME	50	452	829	73	489	713	2.104
TUNJUELITO	7	36	8	-	34	6	48
BOSA	28	193	1.749	167	171	171	2.258
KENNEDY	10	89	719	54	88	163	1.024
FONTIBON	3	39	30	1	8	80	119
ENGATIVA	4	19	16	-	21	26	63
SUBA	12	317	442	39	191	116	788
RAFAEL URIBE URIBE	11	96	635	63	1.695	291	2.684
CIUDAD BOLIVAR	36	562	2.937	332	1.449	2.578	7.296
TOTAL	253	3.745	9.664	823	4.616	4.929	20.032

Según Jorge Orlando Melo, este fenómeno data de finales del siglo XIX. Sin embargo, se acentuó a

[1] Cuéllar Melo, Ernesto Camilo. Proliferación de los asentamientos ilegales en Bogotá, D. C. Pontifica Universidad Javeriana. Julio 2018. Bogotá, D. C. Pg. 20-22.

mediados del siglo XX, cuyo crecimiento acelerado desbordo la capacidad de control y planeación de la administración[2]. De las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8.036 se han generado de manera ilegal.[3] El crecimiento de la población actual en Bogotá es superior al 1,7% anual según estadísticas del DANE;[4] De modo que se espera que este fenómeno venga en crecimiento.

En Bogotá se tienen los siguientes resultados respecto a desarrollos que han culminado trámites de legalización urbanística:

Año	No. Desarrollos	Ares (Has)	Población Estimada
2016	16	8,41	544
2017	22	18,56	1.179
2018	26	22,11	1.630
2019	3	2,91	332
TOTALES	**67**	**51,99**	**3.685***

La Secretaría de Desarrollo Social de Armenia (Quindío), considera que la política pública de vivienda debe ser objeto de validación de acuerdo a la región en que se vaya a ejecutar una política para así con base en ella, tener un verdadero instrumento que contrarreste el fenómeno de permanencia en estas zonas que por lo general no son aptas para convivir en ellas.

La Directora de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación de Villavicencio, señala que según la base de datos del municipio cuenta con 2.225 asentamientos ilegales humanos baldíos destinados a vivienda, actividades de compra y venta de bienes y/o servicios o de uso mixto.

Desde el 2015 el municipio ha legalizado 4 asentamientos humanos ilegales baldíos y hasta la fecha no se ha realizado titulación de esos predios.

Todos los asentamientos ilegales que se les da viabilidad para iniciar el proceso de legalización tiene que cumplir con toda la normatividad y requisitos establecidos en el Decreto Municipal número, 1000-21 157 de 2017, "Por medio de la cual se reglamenta las condiciones urbanísticas excepcionales en el tratamiento de mejoramiento integral para procesos de legalización y regularización de asentamientos humanos subnormales y se dictan otras disposiciones".

1.2. Los asentamientos

Los asentamientos ilegales se explican principalmente por el libre funcionamiento del mercado inmobiliario y del suelo con lo que se crean precios inalcanzables para el conjunto de la población por lo que se ven obligados a acceder a viviendas ilegales.

Como consecuencia las construcciones en asentamientos ilegales presentan altas condiciones de vulnerabilidad estructural; ya que se encuentran construidas en materiales provisionales como madera, cartón, latas, lona, entre otros; y aquellas que son edificadas en materiales permanentes como concreto, ladrillo, bloque; no cuentan con las normas mínimas de sismo resistencia. Estos lugares de "invasión" generalmente suelen ubicarse en predios sin urbanizar a los márgenes de la ciudad, en que no han tenido planificación y no están dispuestos para la articulación al resto de la urbe. Casi siempre carecen de los servicios públicos domiciliarios y puede que se encuentren en zonas de alto riesgo por inundaciones o deslizamientos. Estas crecen y se desarrollan de manera subnormal. Este fenómeno lo comparte o lo han compartido casi todos los países del mundo teniéndose varias denominaciones nacionales para estos: piénsese en las Favelas de Brasil, hooverville o shanty town o slum en Estado Unidos, las Villa miseria de Argentina o incluso las Baraccopoli de Italia, entre otras[5].

1.3. Caracterización demográfica

Las personas que habitan estos asentamientos con frecuencia son familias de bajos ingresos, quienes no están en condiciones de adquirir una vivienda y optan entonces por predios ilegales. Sus habitantes en nuestro país suelen ser personas afectadas por el fenómeno de migración campo-ciudad, por el conflicto armado interno y otros fenómenos de desplazamiento. Se trata de personas que buscan mejores condiciones de vida, empleo y auxilio del Estado. La ONU[6] ha informado que en 2014 esta situación debían enfrentarla 114 millones de personas en la región Latinoamericana. Los ocupantes de estas tierras suelen conocer de antemano la ilegalidad del asentamiento pero a través de relaciones comunitarias y otro mecanismo de presión se ha logrado *la consolidación urbana en los espacios barriales de origen ilegal en Bogotá*. Existe realmente una cultura de la ilegalidad que se percibe legítima.

No todas las zonas son ocupadas por personas de ingresos bajos y/o presenten algún aspecto de vulnerabilidad socioeconómico. También se han identificados prácticas comerciales irregulares, como por ejemplo, el negocio de los "Tierreros", los cuales lo constituyen urbanizadores que buscan un negocio especulativo debido a lo atractivo de la zona de invasión, como es en el caso de los cerros orientales de Bogotá y en otras zonas de la capital.

Sin embargo en Bogotá, existe una multiplicidad de actores que están involucrados en esta dinámica y que son determinantes de manera positiva o negativa en esta problemática. Estos son: Los propietarios de los predios, enajenadores ilegales (tierreros), JAL, Ediles y concejales, las familias de bajos ingresos ya mencionadas, Empresas de servicios públicos, Alcaldías locales, Secretarías Distritales de (Hábitat, Planeación, Gobierno, Integración Social), así como los institutos IDIGER, IDPAC, las Unidades Especiales de Catastro Distrital, la Caja de Vivienda Popular, Inspecciones de policía de Bogotá, Unidad especial de servicios públicos, Policía Metropolitana de Bogotá, Fiscalía General de la Nación, Superintendencia de notarios y registro.[7]

---

2 MELO, Jorge Orlando. Historia mínima de Colombia. Editorial Turner 2017. Pg. 286.

3 Op Cit. Cuéllar. Pg. 21.

4 Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Crecimiento Urbano en Colombia: Alcances y Restricciones. Universidad Nacional de Colombia. Noviembre 2017.

5 Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 42.

6 Ibíd. Pg. 15.

7 Ibíd. Pg. 30-35.

1.4. Causas y consecuencias

Las causas de estos asentamientos suelen estar en las dificultades económicas y sociales de la población, que sumados a los altos precios del suelo urbano y la especulación del mismo conllevaron a que la vivienda tenga unos altos costos, lo que ha impedido a la comunidad acceder al mercado formal de vivienda, inclusive la ofrecida por el Estado como Vivienda de Interés Social (VIS) la cual oscila entre 70 y 120 salarios mínimos. (Secretaría Distrital del Hábitat, 2008).

Es por esto que la oferta del mercado informal de vivienda o lotes sin servicios, promocionados por los urbanizadores ilegales o piratas, ante la ausencia de un control efectivo, genera una oferta con valores inferiores a los veinte (20) salarios mínimos. Estos costos están dados porque no existen condiciones mínimas de urbanización, tanto de servicios básicos, como de accesibilidad a la ciudad, por encontrarse ubicados en ocasiones por encima de la cuota de prestación de servicios o en zonas de riesgo de inundación o deslizamiento.

A nivel distrital se atribuye el problema a la inoperatividad de las alcaldías locales que no tiene los recursos suficientes para el ejercicio de planeación y control. En efecto el Observatorio de Gobierno urbano de la Universidad Nacional de Colombia ha señalado que este fenómeno sigue siendo un problema de planeación y control por parte de los gobiernos locales y que, en este sentido, los instrumentos de ordenamiento, planeación y gestión se han quedado orientados únicamente a la ciudad formal[8].

Las causas de esta problemática en la Capital son múltiples, y sus consecuencias aún mayores. El estudio de la Universidad Nacional de Colombia realizó la siguiente clasificación:[9]

8 Unimedios. Urbanizaciones informales: Falta de planeación y control. Universidad Nacional de Colombia julio 2017.

9 Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 27-29.

Causas Directas	Causas Indirectas	Consecuencias
1. Bogotá por ser la capital de los colombianos es receptora de mucha población que piensa que acá hay mayores oportunidades y beneficios, lo que ha generado la llegada de miles de personas en búsqueda de oportunidades laborales, estudio y vivienda. 28 2. Desplazamiento forzado de familias en otras regiones del país que produjo flujos internos de población por los conflictos social y armado que vive el país por más de 50 años. 3. Dificultades económicas y sociales de la población por sus bajos ingresos o por estar desempleados. 4. Altos precios del suelo urbano generados por los escases de tierra para construir vivienda o por la especulación de los mismos. 5. Los altos costos para acceder a una solución de vivienda, así sea la vivienda de interés social o prioritario. 6. La oferta de vivienda por parte de los urbanizadores piratas es más accesible que la del Estado o el privado. 7. Organización de grupos familiares para invadir predios. 8. Pérdida constante del poder adquisitivo, del salario y los ingresos en relación con los costos de la vivienda.	1. Política Pública de vivienda distrital ineficiente. 2. Falta de control urbanístico de las Alcaldías Locales. 3. Prestación ilegal del servicio por parte de las empresas de servicios públicos. 4. Deficiente planificación territorial. 5. Falta de articulación entre las entidades del Distrito. 6. Falta de articulación entre entidades distritales y nacionales. 7. Ausencia de una Política Pública de Atención y Control a los Asentamientos Ilegales. 8. Política de reasentamientos ineficiente. 9. Débil coordinación operativa con policía y ejército en materia control y actuación. 10. Falta de protección de recursos naturales por parte de las entidades ambientales. 11. Poca efectividad en procesos de judicialización contra bandas de tierreros. 12. Cultura de la ilegalidad avalada por la sociedad y las autoridades. 13. Falta de aplicación de las pocas normas y sanciones existentes. 14. Desconocimiento sobre las implicaciones de la ocupación ilegal.	1. Uso y aprovechamiento informal de la propiedad. 2. Familias estafadas. 3. Incremento acelerado de la población. 4. Expansión de la ciudad. 5. Conexiones fraudulentas de agua, luz, gas y teléfono. 6. Segregación espacial y social. 7. Especulación del suelo. 8. Afectación de estructura ecológica principal y suelos de protección. 9. Crecimiento desordenado de la ciudad. 10. Familias en constante riesgo por el suelo que habitan. 11. Desalojos por restitución de inmuebles. 12. Carencia de servicios públicos. 13. Bajo acceso a servicios de salud, educación y trabajo. 14. Imposibilidad de inversión por parte del Distrito. 15. Altos costos por reasentamiento. 16. Niños y adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad. 17. Problemas de salubridad por disposición de aguas residuales. 18. Inseguridad de las familias y de la ciudadanía en general. 19. Microtráfico, reclutamiento forzado y bandas de limpieza social.

b. Consecuencias

Hay tres flagelos de esta problemática: 1) asentamiento de estructuras criminales, 2) tierreros o urbanizadores piratas, 3) clientelismo electoral.

1. Estructuras criminales

Respecto a este elemento, se encuentra que en estas zonas de "invasión" se han constituido estructuras criminales que suplantan los deberes del Estado suministrando los servicios públicos de forma fraudulenta, mientras paralelamente se dedican al tráfico, asesinatos, reclutamiento forzados y constitución de "grupos de limpieza"[10]. Esto constituye una presión constante para los habitantes que desmejora aún más sus condiciones de vida y evidencia la ineficiencia operativa y normativa, siendo que estos problemas estructurales de gobernanza desbordaron ya desde hace tiempo sus capacidades administrativas[11].

La criminalidad que existe en estas zonas debe ser vista desde su contexto socioeconómico donde la precariedad y la falta de oportunidades empujan a los habitantes al crimen, un ejemplo extremo lo constituyen las favelas en Brasil, en donde 10.000 personas son narcoguerrilleros del Comando Vérmelo (la mitad niños) en las favelas de Río de Janeiro y 20.000 de Primer Comando Capital en São Paulo. Esto aumenta la violencia y discriminación en esas zonas[12].

2. Urbanizadores piratas o "Tierreros"

El Concejal de Bogotá del Partido Cambio Radical, Yefer Vega Bobadilla, ha denunciado esta situación sobre todo relacionándola con las mafias denominadas "Tierreros", que estafan a la población vulnerable, cobrando desde 500.000 pesos mensuales por uno o dos años, prometiéndoles la escrituración de los predios, que les hacen invadir a veces con niños y ancianos para dificultar el desalojo por parte de la fuerza pública. Les hacen llegar luz y agua con las respectivas cuentas de cobro.

En otras ocasiones la modalidad de estafa es diferente y ni siquiera le prometen escrituración sino que solo los impulsan y le facilitan la ocupación ilegal para que después acuda el Estado a su legalización. Estos lotes son vendidos entre 8 y 15 millones, pero cuando haya construcción consolidada se puede hablar de 20 a 40 millones de pesos. La constante es que son organizaciones con modus operandi bien definidos y roles determinados, además siempre se aprovechan de los colombianos que tienen una expectativa de vivienda digna. Sin embargo la cultura de ilegalidad va en crecimiento y los ocupantes son frecuentemente cómplices y legitiman el actuar de estos tierreros[13].

Los tierreros en realidad vienen a señalar la debilidad institucional del Estado, que diseminada como imaginario social, facilita la acción individual y colectiva de quienes desean obtener una vivienda a cualquier costo. La existencia de una cultura de la ilegalidad, alimentada por los vacíos de poder que deja la (in)acción estatal y, por supuesto, como una respuesta a procesos de socialización (de civilización) fallidos o inefectivos. Esta cultura de la ilegalidad va cogiendo forma en la medida que hay una complicidad y omisión por el Estado, e intereses de actores económicos y políticos que normalizan la situación y la extienden.

3. Clientelismo electoral

En una exhaustiva investigación de la profesora Gloria Isabel Ocampo de la Universidad de Antioquia, se indica como en Colombia, pero en específico en Montería, se puede evidenciar una práctica cultural bastante notoria en el medio nacional que involucra actores electorales y las comunidades, puesto que lo que se buscar es sacar provecho de las necesidades de una población, haciéndolos un potencial escenario de búsqueda de votos.

Según esta investigación, para finales de los años noventa, Montería se había constituido como el centro más grande de desplazamiento y por ende de asentamientos ilegales de Latinoamérica. En efecto, ya en los primeros documentos COMPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) se hablaba del problema del desplazamiento[14]. En esta investigación se narra como en Montería las invasiones se pactaban con los políticos y las autoridades locales. En sus palabras: "*(…) Más aún, la invasión se concebía como una asociación entre ciudadanos y el estado: La invasión es pues un acto legítimo para los invasores y aunque es ilegal se legaliza mediante la interpretación popular de las leyes y, sobre todo, al ser asimilado por el clientelismo, elemento definitorio del sistema político cordobés (…)*"[15].

La lógica de este clientelismo predica que a falta de estímulos del votante para la participación, hay que ayudarlo en alguna situación concreta para que este pueda acompañar al político electoralmente. Bajo esta lógica en el comercio de votos, "el voto se da a alguien" y en contraprestación se espera algo tangible. Esta es la razón por la cual obras públicas e inversiones estatales se personalizan. Para los desprotegidos y la población más vulnerable y necesitada, entrar en esta lógica proporciona cierta idea de seguridad no despreciable; les permite a los desposeídos atender necesidades básicas (como la vivienda) y tener cierta sensación de protección e inclusión en el sistema político.

La investigadora referida indica que: "*En este contexto de relaciones sociales y políticas surge y*

10 Ibíd., pg. 23.

11 Ibíd., pg. 23.

12 Wikipedia.Org. Asentamientos irregulares. (Consultado el 24 de febrero de 2019).

13 Serrano Vargas, Mónica. Tierreros vuelvan a ocupar predios recuperados por el Distrito: Denuncia Concejal Yefer Vega. Consejo de Bogotá, D. C., mayo 2017.

14 Ocampo, Gloria Isabel. Urbanizaciones por Invasión. Conflicto Urbano, Clientelismo y Resistencia en Córdoba. *Revista Colombiana de Antropología* vol. 39, 2003. Bogotá, D. C.

15 Ibíd.

se consolida el dispositivo de lo que hemos llamado de ***urbanización por invasión****, que involucra a los invasores, a sus líderes, a los políticos y al* ***Estado*** *mismo que encuentra en el clientelismo y en mecanismos como los descritos, una manera de construir su versión local y de lograr cierta funcionalidad, aunque al mismo tiempo –según la observación de Daniel Pécaut– se debilita, al quedar involucrado en las rivalidades por apropiarse de los puestos y de los recursos…"*[16].

Esta cultura clientelista es muy conocida en todo el país. En la capital tenemos nuestros hitos históricos protagonizados por congresistas y actores políticos de renombre. El controversial y difunto Rafael Forero Fetecua, exmilitante del Partido Liberal, exconcejal de Bogotá y exsenador de la República, es un buen ejemplo de ello.

c. Las respuestas que ha dado el Estado

El Estado, usualmente a pesar de su actitud pasiva, en el momento de la invasión cambia de actitud e interviene cuando el conflicto social se agudiza y los asentamientos inician a producir consecuencias perjudiciales para los asentamientos formales o se hace imperante la urbanización. Para ello, el Estado ha respondido de con varias soluciones dependiendo de la estrategia y táctica que sea más conveniente en un momento y espacio dado. Es decir hay una gran cantidad de variables que determinan el actuar del Estado respecto a esta problemática. Veamos algunas de ellas.

1. Desalojos forzosos

Los desalojos forzosos son una constante histórica en el mundo para enfrentar este problema pero resulta la mediada más inadecuada de todas. Naciones Unidas lo condena como una práctica violatoria de los Derechos Humanos. Los desalojos forzosos tienen un sinnúmero de consecuencias negativas para las familias y el tejido social. Generalmente, solo produce más pobreza y agrava la situación de las personas que recurren a la invasión. Para hacer frente a estos desalojos, muchas veces promovidos por la especulación inmobiliaria, los pobladores se organizan y buscan apoyo en instituciones universitarias y religiosas[17].

Las autoridades locales son protagónicas en estos procesos de desalojo, las cuales generalmente justifican la práctica por razones de renovación urbana y motivos ambientales. Sin embargo, suelen esconderse prácticas de segregación social y normalización de la pobreza.

El desalojo es una práctica inconstitucional violatoria directa del artículo 51 de la Constitución, en cuanto mantiene a las personas en un estado de indignidad e inseguridad negándoles el derecho a la vivienda digna e incumpliendo con el deber del Estado Social de Derecho. Este derecho ya había sido establecido en el 1948 en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos.

2. Reubicación

Existe también la necesidad de reubicar las poblaciones cuando su asentamiento se ubique en una zona de riesgo o represente una amenaza ambiental.

3. Saneamiento jurídico

Cuando no es posible desalojar a la población porque existe una expectativa legítima o acción colectiva, las redes clientelares logran su cometido activando la "legalización" jurídica pasando entonces de la invasión a la urbanización como tal. El Estado ha dispuesto desde la aparición misma de este fenómeno mecanismo legales para la titulación y cesión a título gratuito de predios fiscales, baldíos y bajo otros mecanismos, la titulación a ocupantes-poseedores de predios ya titulados a particulares. Existe todo un marco normativo y guías de titulación para las entidades de orden nacional y territorial[18].

Ahora bien, para hacer esto, el Estado debe antes sanear jurídicamente los predios afectados por las mencionadas ocupaciones, esto en cuanto se presentan varias situaciones irregulares que impiden la cesión o titulación, además de afectar el estado contable de las entidades territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que impiden realizar inversiones y actos de disposición, generando incertidumbre en la identificación de los recursos físicos.

Debe entenderse por saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria: la consolidación de la propiedad y titularidad de los bienes inmuebles en el patrimonio de las entidades de derecho público del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Es decir que los bienes fiscales de la nación entren a ser parte del patrimonio de una entidad de derecho público, como lo puede ser el Distrito Capital. Por lo anterior, las entidades deben generar mecanismos eficaces de diagnóstico, identificación y definición de la situación jurídica, que permitan aplicar los instrumentos jurídicos disponibles para sanear la propiedad. Esto implicaría en principio tres acciones que deben ser adelantadas por el Estado, 1. Estudio de títulos, 2. Estudio urbanístico, 3. Diagnóstico catastral. Cada una de estas etapas es fundamental para el saneamiento y eventualmente iniciar el proceso de cesión o titulación de los predios fiscales[19].

D. La política de Vivienda de Interés Social y limitaciones para la cesión a título gratuito de predios fiscales en Colombia

Como ya se ha mencionado, el Estado en su continuidad en la regulación de aspectos de

16 Ibíd.

17 Everett, Margaret. Desalojo forzoso y Derechos Humanos en Colombia. Lincoln Institute. (Consultado en línea el 24 de febrero de 2019). https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/desalojos-forzosos-derechos-humanos-en-colombia -

18 Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial. Guía metodológica 6, Saneamiento y titulación de la propiedad pública inmobiliaria, 2005.

19 Ibíd.

vivienda de interés social ha venido poniendo unas pautas respecto de los criterios que se deben tener al momento de ceder un bien fiscal a un particular cuando ya ha sido saneado.

Así mismo, el Ministerio de Vivienda señaló para el análisis del presente proyecto de ley que el criterio de focalizar la política de adjudicación y cesión de bienes fiscales y baldíos se ha centrado en las Viviendas de Interés Social.

Esto, en primer término, porque así se guarda coherencia con el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia. La norma fundamental del Estado colombiano establece algunos caminos para cumplir con su teleología. El primero de ellos es "*fijará condiciones necesarias para hacer efectivo este Derecho*". Esta fórmula que propone el constituyente está en abstracto, lo cual deja un amplio margen para que los gobiernos de turno busquen fijar esas condiciones necesarias para conseguir tal propósito. Sin embargo, el artículo constitucional también prescribe una política de Estado y lo hacer especificando tres rutas: a) Promover planes de Vivienda de Interés Social, b) promover sistemas de financiación a largo plazo y c) promover formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Con el fin de consolidar la primera de las rutas, esto es, para promover planes de vivienda durante el nuevo régimen constitucional la normatividad ha recogido algunas prácticas administrativas y normativas anteriores, una serie de actuaciones estatales que fueron configurando la actual política de vivienda de interés social.

Para el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991 se adoptó el sistema de subsidios a la demanda, el cual sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era directamente constructor de viviendas, proveedor de créditos y de subsidios. Sin embargo, el sistema de subsidios es progresivo, el monto de los mismos es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos[20].

El primer hito normativo bajo el nuevo imperio constitucional fue la Ley 3ª del 1991 por medio de la cual se estableció el sistema nacional de Vivienda de Interés Social. Con la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial", se desarrollaron tres instrumentos básicos para la política de VIS: El primero fue la obligación para los municipios de expedir Planes de Ordenamiento Territorial, definiendo áreas destinadas a la construcción de VIS y programas de provisión de servicios públicos para las mismas.

El segundo fue el sistema de participación de los municipios en las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificar y ejecución de obras que generen valorización. En esta forma el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se puede canalizar en beneficio de los compradores de vivienda de ingresos bajos en lugar de excluirlos del mercado por incrementos de precios. El tercero fue la expropiación de terrenos por vía administrativa por motivos de utilidad pública, entre los cuales se define el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

En el año 1999 se reforzó el marco normativo a solicitud de la Rama Judicial expidiéndose como resultado la Ley 546 de 1999. Esta última ley en su artículo 91 se subrogó el artículo 44 de la Ley 9ª del 1989 en donde se daba la definición de Vivienda de Interés Social. Bajo estas políticas, se creó el programa de titulación de predios fiscales que es aquel que nos convoca. Estos programas son liderados por el Ministerio de Vivienda, ambiente y desarrollo territorial, pero también las entidades territoriales pueden adelantar el programa de manera autónoma.

El marco normativo de esta política inicialmente lo constituyó la Ley 9ª de 1989. En efecto en el artículo 58 se estableció la obligatoriedad de la cesión a título gratuito por parte de la nación a sus ocupantes siempre que estuvieran destinados a vivienda de interés social, ocupados ilegalmente antes de julio de 1988, no estuvieran destinados a salud, ni educación ni estuvieran en zonas de alto riesgo. Sin embargo, la viabilidad de estos programas depende directamente de los planes de desarrollo nacional y territorial. Es decir, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se estableció la ejecución de acciones concretas para la solución de vivienda, justamente con la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se introdujo un programa dirigido al tal propósito.

En el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005 se obligó a las entidades públicas de orden nacional (cuya aplicabilidad vale también para las entidades territoriales) a ceder a título gratuito los terrenos de su propiedad ocupados ilegalmente con el fin de constituir viviendas de interés social. Estas entidades tendrán dos posibilidades: adelantar directamente el programa y transferir el predio a otra entidad para que ceda los predios a sus ocupantes.

Estos programas de titulación tiene un gran alcance en cuanto significa una seguridad de permanencia en el sitio donde construyeron su vivienda, incorporar la vivienda al mercado inmobiliario, obtiene el beneficiario todas las prerrogativas inherentes al derecho de dominio (compraventa, liquidación de sociedades conyugales o de hecho, acceso a los servicios públicos, servir de garantía real), contribuye al ordenamiento del territorio, incrementa la base del impuesto predial y de valorización; para el departamento significa incrementar el recaudo del impuesto de registro, y para la sociedad en general significa fortalecer la

20 Chiappe de Villa, María Luisa. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. CEPAL. Santiago de Chile. 1999.

economía regional al integrar el valor del predio más las mejoras construidas al mercado[21].

Para ser beneficiarios de estos programas se tiene que reunir ciertos requisitos. De conformidad con los artículos 2° de la Ley 1001 de 2005 y 95 de la Ley 388 de 1997, estos son:

a) Que el inmueble objeto de cesión sea de propiedad del municipio y/o de sus entidades descentralizadas, que la ocupación haya iniciado con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, de acuerdo con el estudio de títulos que para determinar la real situación jurídica y catastral del mismo, se adelante al respecto.

b) Que el inmueble objeto de cesión no se encuentre ubicado en zonas insalubres o que presenten peligro para la población, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, para lo cual deberán tomar en cuenta las normas urbanísticas correspondientes.

c) Que los inmuebles están ocupados con viviendas cuyo carácter de interés social sea certificado por la autoridad competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 1420 de 1998 y demás normas complementarias.

d) Que el beneficiario de la cesión a título gratuito, no sea poseedor o propietario de otra solución de vivienda (Decreto 3111 de 2004, Capitulo II, artículo 7°, literal d).

e) Que el peticionario sea ocupante del inmueble objeto de cesión y que dicho inmueble este destinado a su vivienda y la de su familia, de acuerdo al Decreto 540 de 1998, artículo 4º.

f) La ocupación no se encuentre en zona de riesgo, protección o proyección, concepto previo de las entidades competentes.

g) El beneficiario no puede haber recibido subsidio del Gobierno nacional, como el FOREC.

h) El área mínima construida de la vivienda debe ser de 35 metros cuadrados.

Debemos especificar que el requisito contenido en el literal c) antes expuesto, remite a una norma que indica los procedimientos, parámetros y criterios respecto de los avalúos de bienes inmuebles para la ejecución en ciertos eventos por parte de la administración. Esta norma nos será útil a la hora de hacer nuestra disertación técnica respecto del proyecto de ley en cuestión. En la norma referenciada en este literal se establece que:

> **Artículo 27.** Cuando se trate de avalúos para establecer si un inmueble o grupo de inmuebles tiene o no el carácter de Vivienda de Interés Social, para adelantar los procesos previstos en los artículos 51 y 58 de la Ley 9ª de 1989 y del artículo 95 de la Ley 388 de 1997, se tendrá en cuenta la totalidad del inmueble, incluyendo tanto el terreno como la construcción o mejora.

21 Ibíd.

El Decreto 4825 de 2011 reglamentó la Ley 1001 de 2005 en lo relativo al procedimiento de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social. Dentro de sus regulaciones, pasan a sinterizarse algunas de las condiciones exigidas para la procedencia de dicha titulación:

Respecto al predio:

- No debe tratarse de un bien de uso público o afectado a un uso o servicio público.
- No debe tratarse de bienes ubicados en zonas insalubres, de riesgo o en zonas insalubre, de riesgo o en zonas de conservación o protección ambiental y en general que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.
- Deben haberse **ocupado con vivienda de interés social** y dicha ocupación ilegal debe haber ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.
- La vivienda debe tener un valor que corresponda a los parámetros establecidos para la vivienda de interés social (VIS) señalados en el artículo 10 del Decreto 4825 de 2011 y el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Respecto al ocupante

Respecto al ocupante:

- Los ocupantes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, relacionados con las limitaciones temporales para la residencia y la venta del bien, así como las imprecisiones y falsedades.
- No procederá la cesión en favor de las personas que sean meros tenedores de bienes inmuebles por cuenta de las entidades públicas o de particulares o aquellos que aleguen la condición de ocupantes, sin hacer uso del inmueble en su carácter de vivienda.
- Los ocupantes que aspiren a obtener la cesión a título gratuito deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda con las limitaciones consagradas en el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991.
- Los ocupantes deben ser parte de un hogar que carece de recursos suficientes para adquirir, construir o mejorar una única solución de **vivienda de interés social**, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes
- No podrán postularse, acorde con lo dispuesto en los artículos 4° y 34 del Decreto 2190 de 2009, las personas que formen parte de hogares que ya fueron beneficiarios de subsidio, o cuando alguno de los miembros de su hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular.

Una queja frecuente de los beneficiarios consiste en señalar que a pesar de los beneficios que se otorgan a la población con la Ley 1001 de 2005,

se sienten de uno u otro modo vulnerados por su artículo 2°, ya que este no les permite disponer plenamente del bien inmueble titulado, puesto que el mismo queda afectado por un término de diez (10) años para vender. Lo anteriormente mencionado deja en claro la prohibición que tiene el propietario beneficiario del subsidio de titulación, para la realización de préstamos bancarios que les permita el mejoramiento de la vivienda, el crecimiento de un negocio familiar o la venta del bien inmueble para cambiar de domicilio.

Los propietarios de las viviendas de interés social que reciben el subsidio de titulación por parte de la entidad territorial, de alguna forma, se sienten perjudicadas, ya que sus predios quedan afectados durante 10 años para la hipoteca, arrendar, la venta y/o enajenación. Pero Algunas familias favorecidas con las titulaciones aceptan las medidas de la ley, porque entienden que su fin es proteger la propiedad, ya que la medida evita que sean afectadas por entidades bancarias. El fin principal del Estado con la aplicación de esta Ley, es proteger a familias que por alguna situación común en el país, pierdan sus viviendas[22].

Otra limitación que se reitera constantemente es que de acuerdo a la Ley 1001 de 2005, en ningún caso las cesiones se harán tratándose de bienes de uso público, ni bienes fiscales destinados a salud o educación. Tampoco podrán cederse cuando estos predios estén ubicados en zonas insalubres o que constituyan riesgo para la población[23].

2). PROPUESTAS ALTERNAS

2.1 Planeación, prevención y control

La medida más recomendada por los expertos en el tema y aquella que ha tenido los mejores resultados ha sido la de planeación, prevención y control del fenómeno de los asentamientos ilegales. Por control y prevención debe entenderse todo aquel mecanismo que permitan reunir toda la información posible para prever las implicaciones del fenómeno y poder actuar con un plan ya establecido que permita paliar o cuanto menos atenuar las consecuencias negativas resultantes de dicha problemática.

Poder prever el crecimiento y dinámica del fenómeno hay que establecer unas precauciones al respecto y determinar unos objetivos concretos consecuentes con las precauciones establecidas. Así mismo, podemos determinar cuáles son los mecanismos más estratégicos y las tácticas que el Estado debe adoptar para cumplir los objetivos que se hayan establecido dentro del imperio constitucional.

2.2. Plan de vivienda en el plan de Desarrollo de la Bogotá Humana[24]

El Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana 2012-2016, Acuerdo 489 de 2012, respecto al tema, en cuestión presento una política amplia centrada en la identificación de los factores prioritarios de intervención y en la consecución de una actuación estatal acorde con el concepto constitucional de Estado Social de Derecho.

El objetivo prioritario que se estableció fue el desarrollo humano de la ciudad. Para ello además de enfocarse especialmente en la población joven y la más vulnerable, se buscó la reducción de todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales. Esto en el entendido de que las formas de segregación es un impedimento para el desarrollo humano, siendo entonces el ser humano el centro de las preocupaciones del gobierno, siendo esto un eje estratégico.

En relación con los programas y proyectos de vivienda el plan siempre estuvo dirigida al empoderamiento de las personas para que puedan desarrollarse en todas sus aristas. El artículo 21 contempló el Programa de vivienda y hábitat humanos. En dicho artículo se estipuló que para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna, se incrementaría la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular, a los hogares víctimas del conflicto armado. Además se buscaría eliminar y atenuar, según tipos de hogares, las barreras derivadas de las dificultades de obtención de crédito o generación de ahorro propio.

En los criterios de priorización de este programa se tendrían en cuenta los hogares en situación de desplazamiento, en condiciones de riesgo no mitigable, las mujeres cabeza de hogar, hogares de bajos ingresos y particularmente niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y mujeres cabezas de hogar, beneficiarias de familias en acción.

El programa tenía varios proyectos que pueden ser de utilidad para la construcción de una política de vivienda de interés social integral. Estos fueron:

1. Producción de suelo y urbanismo para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario. Movilizar terrenos que no han sido urbanizados o edificados y gestionar predios que pueden ser densificados para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario acompañada de la producción de nuevos espacios públicos y equipamientos sociales relacionados con los sistemas de transporte público, de tal forma que se garantice el proceso de revitalización y apropiación de la ciudad y que faciliten la participación de los propietarios en los proyectos e incluyan la iniciativa privada en la construcción de la vivienda. Este proyecto, enfocado a la producción de suelo, se adelantará en el marco de la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación y demás mecanismos establecidos en el programa de ejecución.

2. Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia. Reformular la política de hábitat del Distrito y dentro de ella las modalidades y formas de operación de los

22 Ibíd.

23 Ibíd.

24 Bogotá Humana. Plan de Desarrollo 2012-2016. Acuerdo 489 de 2012 Bogotá, D. C.

subsidios, en el sentido de hacer efectivo el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos. El subsidio distrital se empleará principalmente en la generación de suelo con urbanismo de calidad para vivienda nueva y en el desarrollo de estrategias de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, con la introducción de mecanismos para asegurar la destinación de los inmuebles resultantes a la población en condición de vulnerabilidad y de menores ingresos objeto de la política, mediante la aplicación de los instrumentos contenidos en las Leyes 388 de 1997 y 9ª de 1989.

3. Mejoramiento integral de barrios y vivienda. Mejorar el entorno urbano de barrios legalizados, mediante la orientación de las inversiones de infraestructura pública y de recuperación de elementos ambientales en áreas estratégicas en los asentamientos de origen informal, mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomenten la cohesión social y la cultura participativa. Asimismo, busca adelantar acciones de titulación predial, reconocimiento de edificaciones, legalización de barrios y mejoramiento de vivienda en los asentamientos de origen informal identificados. a. Implementar una estrategia de intervención de mejoramiento integral con cultura participativa del hábitat en el área prioritaria del sector de Chiguaza. b. Realizar acciones de legalización, titulación, reconocimiento, regularización y obras de mejoramiento en barrios de origen informal. c. Mejorar la vivienda con acompañamiento técnico.

Con respecto a los asentamientos ilegales, se estableció un proyecto para mejorar integralmente los barrios y viviendas. Esto tanto para aquellos barrios ya legalizados y para aquellos en procesos de legalización. Lo anterior, para evitar que el proceso de legalización y titulación se dejará al arbitrio de las dinámicas sociales y económicas y, por el contrario, se hiciera mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomentarán la cohesión social y la cultura participativa y no la cultura de la ilegalidad; todo bajo un acompañamiento técnico de planeación y control por parte de la administración distrital.

En coordinación con este último programa se encontraba el de revitalización del centro ampliado. Con esto se buscó aumentar la oferta de unidades habitacionales asequibles a los hogares de más bajos ingresos en el centro ampliado de la ciudad promoviendo la mezcla social y de actividades. Los proyectos urbanos que de iniciativa pública y alianza del sector privado logren un proceso de densificación de la ciudad para contrarrestar el creciente desborde de los límites de la ciudad y sus implicaciones nocivas de todo tipo. Estos proyectos bajo la coherencia del plan buscaron que la producción de vivienda priorizara los sectores de ingresos más bajos. Dentro de este programa se cuenta con los proyectos de reubicación de las viviendas en riesgo o que impliquen afectaciones ambientales como parte del programa de prevención frente al cambio climático.

También debemos mencionar el Programa Bogotá, territorio en la región. Con este se buscó atender problemáticas supramunicipales y reconocer y mitigar sus impactos sobre la región mediante estrategias en materia institucional y socioeconómica, con el fortalecimiento y armonización de los mecanismos de planeación, gestión y de la generación de relaciones de reciprocidad y corresponsabilidad con el entorno regional, potenciado por el manejo coordinado de los recursos de regalías. Dentro de este programa se buscó mejorar el ordenamiento de los procesos de ocupación del territorio, clave en el fenómeno de los asentamientos informales.

Por último, es importante mencionar el programa de fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios. Este encamina la descentralización distrital en la perspectiva de reforzar la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, presupuesto y control de las administraciones locales y del fortalecimiento de su capacidad de gestión y de la coordinación con el nivel central. Como vimos anteriormente el problema de los asentamientos informales puede ser manejado de mejor forma si los territorios directamente afectados tienen las capacidades operativas de enfrentarlo, esto sin perjuicio del auxilio y la coordinación a nivel central en el Distrito Capital.

3) CONSIDERACIONES PARA SOLICITAR EL ARCHIVO

De acuerdo con el Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de América Latina después de Haití. Es séptimo a nivel mundial. Se estima que 13.5 millones de colombianos viven en condiciones de pobreza no teniendo entonces acceso a los servicios públicos y viviendo en condiciones de indignidad. En las ciudades la mayoría de esta población vive justamente en asentamientos ilegales[25]. Estos índices de pobreza, en gran parte están relacionados con el déficit de vivienda que para 2009 según cifras del DANE estaba alrededor de los 10 millones de hogares[26].

Ser propietario de una vivienda que cubra las necesidades básicas familiares representa socialmente uno de los indicadores de superación de la pobreza más relevantes en el proceso de desarrollo de la sociedad. Como política de Estado, Colombia ha forjado lo que hoy se conoce como vivienda de interés social, la cual consiste en implementar programas, crear entidades financieras y de recaudo que faciliten el desarrollo de viviendas, cuyas características principales son: su bajo costo,

---

25 Monterrosa, Heidy. Según el Banco Mundial Colombia es el segundo país más desigual de América Latina. *La República*. Co., noviembre 2017.

26 DANE. Déficit de vivienda. (Consultado en línea el 24 de febrero de 2019). https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/deficit-de-vivienda -

fácil acceso, calidad y habitabilidad, permitiendo a la población más vulnerable, ubicada tanto en zona rural como en zona urbana a lo largo y ancho de cada municipio del país el acceso a una vivienda digna.[27] Con esta política se ha buscado salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros de los núcleos familiares y, en particular, de los más vulnerables.

Sin embargo se debe evaluar desde qué punto de vista se están construyendo unidades de vivienda masivas que si bien responden con uno de los principales requisitos para la dignificación de los sectores más vulnerables de la sociedad, generan brechas de desigualdad considerables que a largo plazo se podrían convertir en problemas sociales mucho más complejos. Afrontar los índices de pobreza a partir de la vivienda no constituye una medida definitiva o social, por el contrario, se puede aseverar que las soluciones otorgadas en la actualidad hacen parte de la conformación de una sociedad conformista la cual debe enfrentarse a trabajos no formales que lastiman aún más la integridad de las personas, fortaleciendo la desigualdad y la inequidad[28].

Si bien no se debe dejar a un lado la política de Vivienda de Interés Social, la superación de la pobreza y la dignificación de los sectores vulnerables de la sociedad colombiana deben estar encaminados de forma integral. Profundizar en la consolidación de un tejido y cohesión social alrededor de esta problemática es la alternativa más razonable. Es decir no podemos seguir como Estado negando a la población los derechos más elementales. No se puede seguir fomentando la cultura de la ilegalidad. Aceptar el sistema clientelar es aceptar la corrupción que se erige sobre las necesidades de los ciudadanos.

2. Concepto de archivo

Los proyectos de ley que nos convocan no tienen la capacidad de solucionar los problemas de vivienda en Colombia de fondo. Como se advirtió, la manera en la que se estructuraron los proyectos podría incentivar prácticas clientelares electorales y sectores comerciales ilegales.

Incluso el Ministerio de Vivienda en su concepto afirma que no es recomendable legalizar cualquier tipo de asentamiento ilegal diferente a la vivienda VIS.

La inclusión de estos predios fiscales en el mercado inmobiliario no es una prioridad que genere mejores condiciones de vida los pobladores de un determinado territorio pues ya están dentro de un mercado del suelo irregular que ya deja grandes ganancias a determinadas personas, que no se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Si los autores de los proyectos de ley aquí estudiados, insisten que el marco normativo de las viviendas de interés social es violatorio al principio de igualdad que debe regir la nación, entonces se les aconseja que no tramiten leyes en el Congreso, pues pueden acudir de manera más eficiente y económica a la jurisdicción constitucional y demandar las normas que consideren contrarias a la Constitución.

El Estado, a pesar de la complejidad de la problemática no puede asumir una actitud pasiva frente a esta situación y debe cumplir su mandato constitucional. Por ello se propone que se construyan proyectos de ley que adopten las soluciones propuestas en este escrito, específicamente, aquellas dirigidas a fortalecer la capacidad territorial de control y prevención del fenómeno de los asentamientos ilegales de manera coordinada en el nivel central.

Preocupa que a través de este proyecto de ley se estén incentivando los asentamientos ilegales toda vez que habría menos requisitos para legalizar predios. Esta práctica favorece intermediarios que han cooptado el suelo de forma irregular además de que termina generando lógicas clientelares que no benefician a la sociedad.

Para obtener resultados y solventar esta problemática es prioritario disponer de datos exactos y actualizados que permitan adelantar políticas de planeación y control del fenómeno de los asentamientos ilegales, de modo que podamos predecir la expansión y actuar con prontitud, aun con mayor razón cuando esta representa un riesgo para lo población ocupante. Es igualmente necesario dotar a los asentamientos ya consolidados de todas las mejoras en pro de las garantías constitucionales de sus moradores, fomentando una cultura de la participación como respuesta directa a la normalización de la ilegalidad, además de favorecer la oferta de vivienda para que las personas no necesiten acudir a las invasiones en zonas jurídicamente y materialmente no aptas que terminen agravando aún más sus condiciones de precariedad.

Por último no se debe olvidar que las raíces de esta problemática, están justamente asentadas en las inequidades históricas de la nación y las debilidades de la sociedad civil y política para resolverlas.

PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores se propone a la Plenaria de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el **Proyecto de ley número 199 de 2018,** *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, **acumulado** con el **Proyecto de ley número 305 de 2018,** *por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el*

---

27 Higuera Espinosa, Leonardo. Políticas sobre vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Noviembre 2013. Bogotá, D. C.

28 Ibíd.

saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Atentamente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia Negativa para Segundo Debate del Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, suscrito por el honorable Representante: *David Ricardo Racero Mayorca* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
PRESIDENTE



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES VEINTIUNO (21) DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales, ilegales consolidado en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.*

Artículo 2°. *Saneamiento Predial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo dos pasos, el primero, identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.*

Parágrafo primero. *Pava el cumplimiento de lo anterior, la Entidad territorial deberá llevar a cabo un estudio de títulos en el que se confirme que la titularidad de pleno dominio de los Bienes Baldíos Urbanos recae en la Entidad Territorial y que están libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones, junto con la identificación física, área y linderos.*

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación, salvo cuando se reconocen los bienes fiscales destinado a la salud o a la educación, si se debe entregar una certificación por parte de la entidad que mencione esta destinación o como sucede en predios que han

sido cedidos a CISA en el título de propiedad se describe esta condición.

Parágrafo segundo. *Las Entidades Territoriales deberán hacer el Saneamiento Predial de inmuebles fiscales a que se refiere el presente artículo en los plazos establecidos en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.*

Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°. *Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*

Artículo 4°*. Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:*

a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.

b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.

c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.

d) Cruce: el Ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.

*e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un perió*dico de amplia circulación del lugar del programa de titu*lación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.*

Parágrafo*. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1°) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.*

Artículo 5°. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier

otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°. *Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.*

Artículo 6°. *Acto administrativo de cesión a título gratuito. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral, e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.*

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida, b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.

Artículo 7°. *Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.*

Artículo 8°. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.*

Artículo 9°. *Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Artículo 10. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo*. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.*

Artículo 11. *Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.*

Artículo 12. *Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.*

Artículo 13. *Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos*

para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

Artículo 14. *Expropiación. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) 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;

c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios;

d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

g) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

h) 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;

i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

l) 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;

m) 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;

n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes".

Artículo 15. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.*

Parágrafo 1°*. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;

d) Manzana catastral de los predios.

Parágrafo 2°. *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 16. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se*

adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

Parágrafo 1°*. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;

b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 17. *Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.*

Parágrafo*. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.*

Artículo 18. *Oposición. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.*

Artículo 19. *Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.*

Parágrafo 1°. *Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.*

Artículo 20. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.*

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo*. La Superintendencia Bancaria regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.*

Artículo 21*. Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al*

uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

***Artículo 22**. Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.*

***Parágrafo**. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva el curador que otorga la licencia de construcción al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.*

***Artículo 23.** Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.*

***Artículo 24.** Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:*

***Asentamiento humano ilegal.** Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.*

***Asentamiento humano ilegal consolidado.** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con. edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.*

***Bien Baldío Urbano:** Son aquellos bienes de propiedad de los municipios, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997.*

***Bien Fiscal:** Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.*

***Bien Fiscal Titulable:** Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien.*

***Artículo 25.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones sobre las materias de que se trata esta ley que le sean contrarias.*

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Mayo veintiuno (21) de dos mil diecinueve (2019).

En sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el 3 y 24 de abril de (2019) y ocho (8) de mayo de (2019), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Presidente

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 890 - viernes 13 de septiembre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley número 199 de 2018, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. 30

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2019

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 134 Bogotá, D. C., miércoles, 20 de marzo de 2019 EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2018 CÁMARA

por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional.

Doctor

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 012 de 2018 Cámara, *por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional.*

Respetado Presidente:

Cumpliendo con el amable encargo hecho por la Mesa Directiva para realizar la Ponencia del Proyecto de ley número 012 de 2018, me permito presentar para su consideración y para la discusión en la Comisión Quinta, que usted preside, el informe para Primer Debate.

El proyecto en mención busca brindar una herramienta que permita la formalización eficiente de terrenos baldíos de la nación en las zonas donde la precariedad histórica del Estado y su ausencia parcial, especialmente en su dimensión institucional, ha generado una apropiación en algunos casos informal y en otros ilegal de los mismos.

El proyecto evidencia el complejo problema que implica para la institucionalidad del Estado recuperar esas tierras, pero sobre todo se constituye en una alternativa que plantea lograr un equilibro entre el Estado y los ocupantes para permitir, al menor costo, establecer clarificaciones sobre la propiedad de estas zonas.

La iniciativa, que fue propuesta por el Senador Juan Diego Gómez y el Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, plantea aspectos interesantes en materia de progresividad en el acceso a las tierras baldías, contraprestaciones por parte de los ocupantes en pos de su formalización, procesos de focalización de la misma y diferenciación de los sujetos objeto de dichas formalizaciones. Por esta razón, considerando de vital importancia esta iniciativa, damos cumplimiento al compromiso asignado por la honorable Mesa Directiva en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto de ley

La propuesta legislativa presentada por los autores se basa en el trabajo de investigación realizado por Mauricio Velásquez sobre la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre baldíos, trabajo publicado por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes de Bogotá. Dicho trabajo investigativo compara los resultados de la política de otorgamiento de baldíos en Colombia, Brasil y Estados Unidos, haciendo énfasis en la legislación existente y los resultados que, a partir de diferentes tipos de modelos de

formalización y acceso a tierras, tuvo en cada uno de estos países[1].

En ese orden de ideas el proyecto de ley tiene por objeto establecer los lineamientos para un programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional. Dicho programa se plantea como una iniciativa viable para resolver el complejo aspecto de la informalidad de la propiedad de la tierra en territorios caracterizados por la ausencia histórica del Estado.

Para la propuesta legislativa las características generales que enmarcan los territorios en los que se desarrollarán estas acciones son aquellos en los que históricamente se han presentado bajos niveles de presencia del Estado, lo que se expresa en incapacidad para administrar justicia e integrar el territorio, escasa infraestructura vial y social, deficiente provisión de bienes públicos, debilidad institucional (es decir, un bajo control efectivo sobre sus instituciones y los servidores públicos), dificultades del control policivo, alto grado de violencia y conflictividad social.

Adicionalmente, otro de los criterios que permiten focalizar la intervención del Estado a partir de la puesta en marcha de las disposiciones consagradas en esta iniciativa, es el de los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra, lo que es producto, asimismo, de la compleja configuración territorial del Estado y que introduce una gran imprecisión frente al potencial de tierras baldías que sería posible adjudicar.

2. Problema que aborda

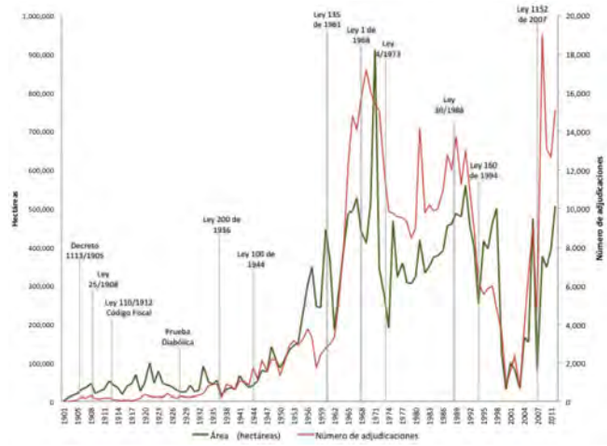
A lo largo de la historia de Colombia, la ocupación de baldíos ha sido una práctica de colonización de facto. Catherine LeGrand señala, en su clásico trabajo sobre colonización y protesta, la existencia de dos tendencias claras en la adjudicación de baldíos. Una, relacionada con la existencia de una política de tierras en pos del crecimiento económico rural y la colonización por medio del acceso a tierra a precios bajos. Otra en la que los baldíos eran una fuente de recursos para el Estado. Mientras la primera dejaba entrever la necesidad de incorporar vastos territorios al ordenamiento productivo, la segunda denotaba la necesidad de hallar recursos para saldar las deudas contraídas por el Estado frente a sus acreedores.

En todo caso, resulta claro que amplios territorios en el país estuvieron por fuera del control efectivo del Estado, lo que sumado a la dificultad de controlar las apropiaciones de hecho y a la falta crónica de información sobre la propiedad de la tierra, volvieron común la apropiación informal, cuando no ilegal, de amplios espacios baldíos. Ello a pesar de que desde muy temprano en la legislación se estableció la imprescriptibilidad de la propiedad del Estado sobre estos territorios.

A lo largo del siglo XX se construyó una legislación copiosa sobre las tierras baldías que, recogiendo algunos elementos de las leyes decimonónicas, fueron dándole forma a los intentos diversos de formalización en los dos procesos señalados por LeGrand[2]. Villaveces y Sánchez (2014) establecen una periodización de 12 momentos en lo que hace referencia a la legislación de baldíos en el país. Hasta 1905, señalan estos autores, se mantiene una legislación del siglo XIX que privilegia el latifundio, a partir de allí, el gobierno de Reyes intenta una modernización que dura apenas el tiempo de su gobierno.

Entre 1912 y 1930, durante la hegemonía conservadora prevalece un modelo de fomento a la privatización de los baldíos en grandes extensiones. Durante la república liberal de 1930 a 1944, se establece la función social de la propiedad y se avanza en un modelo de acceso a la tierra para campesinos en la frustrada reforma agraria. Entre 1944 y 1959 se contrarrestan las disposiciones reformistas del liberalismo y se acepta la aparcería. A partir de allí y hasta 1961 inicia una fase corporativista que va a terminar con un nuevo intento reformista entre 1961 y 1973, con la titulación a colonos pretendiendo la redistribución de tierras.

Número de adjudicaciones de baldíos y área total adjudicada (hectáreas) 1901-2012



Fuente: VILLAVECES NIÑO, Juanita y SÁNCHEZ, Fabio. Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia 1900-2012. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Serie Documentos Cede, 2014-20. Bogotá, junio de 2014. Con base en Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER.

Para 1973, ya en el último gobierno del Frente Nacional, se consolida una contrarreforma conocida como el Pacto de Chicoral, que va a dar al traste con

[1] VELÁSQUEZ OSPINA, Mauricio. Transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos: experiencias comparadas y articulado propuesto para su implementación. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Serie Documentos de Trabajo, 2017-52. Bogotá, diciembre de 2017.

[2] VILLAVECES NIÑO, Juanita y SÁNCHEZ, Fabio (2014). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia 1900-2012. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Serie Documentos Cede, 2014-20. Bogotá, junio de 2014.

las reformas introducidas durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Estas condiciones, al menos en lo que toca a los baldíos, van a prolongarse hasta fines de la década del ochenta. Desde ese momento se va a dar fin a la colonización dirigida. La Ley 160 de 1994 constituyó el inicio de un nuevo periodo, el de redistribución a través del subsidio a los campesinos sin tierra, que permitiera el acceso al mercado de tierras. A partir de esta ley, la adjudicación máxima se determinó en UAF y se limitó a 15 años después de obtenida la transferencia de la propiedad.

En contraposición, a partir de 2007 se avanzó en un modelo dirigido a la apropiación y explotación productiva de amplias extensiones fruto de grandes inversiones. Para ello la Ley 1152, propuso legalizar los títulos de propiedad de personas con 5 años o más de posesión. Para muchos, el contexto sociopolítico hacía de esta ley una oportunidad para legalizar tierras obtenidas bajo dudosas circunstancias[3]. Finalmente, el último periodo identificado en los intentos por formalizar los baldíos es el de la restitución de tierras a partir de la Ley 1448 de 2011 y que se mantiene hasta hoy.

Así, durante el siglo XX, la legislación oscila entre desarrollos reformistas y contrarreformistas que modifican aspectos como las condiciones de acceso a los baldíos, los procesos de expropiación y los topes de adjudicación. Sin embargo, en zonas importantes de la nación, los procesos de colonización informal avanzaron a un ritmo mayor que el de la propia capacidad del Estado para actuar. Allí se establecieron ocupantes pequeños, medianos y grandes que apropiaron para sí, y a espaldas del Estado, amplias zonas que durante siglos fueron consideradas como improductivas y de difícil acceso.

Esta ampliación informal de la frontera agrícola permitió la aparición de sociedades muchas veces a espaldas de la institucionalidad del Estado, que en el tiempo y con diferentes intensidades se fueron progresivamente integrando a la nación y a la realidad institucional estructurada por el Estado colombiano. Sin embargo, en esas zonas de precariedad de la presencia del Estado, se mantuvieron como elementos irresueltos, el acceso a la propiedad y la informalidad en la apropiación de la misma.

Hoy que los baldíos de la nación son una de las principales fuentes de tierra del fondo establecido en el punto 1 de la Reforma Rural Integral de los Acuerdos de Paz[4], la compleja configuración del Estado en su dimensión territorial plantea enormes desafíos. Según estimaciones, existe un potencial de adjudicación de tierras poco preciso cuyo rango oscila entre 3.945.992 y 5.365.317 de hectáreas[5]. Aunque de acuerdo con algunos estudios, la mayor parte de estas tierras serían baldíos y el 67,4% de ellos estarían en los departamentos de Caquetá y Vichada, es muy probable que un gran porcentaje se encuentre ocupado, debido al carácter ilimitado de la frontera de expansión y a los procesos activos de ocupación y colonización[6].

Como se ha señalado, justamente estas zonas han estado caracterizadas por la histórica precariedad de la presencia del Estado, en sus dimensiones institucionales, de infraestructura y de provisión de bienes públicos. A la vez son áreas donde se presentan los mayores niveles de informalidad de la tierra correspondiente con la mayor oferta de terrenos baldíos. A esto se debe añadir que en estos territorios se ha presentado un proceso de fuerte apropiación de tierras por encima de las Unidades Agrícolas Familiares, en una zona que por su agrología y condiciones biofísicas la extensión de la UAF se encuentra muy por encima del tamaño del promedio nacional.

Así pues, resolver el problema en estas zonas pasa necesariamente por el desarrollo de procesos de clarificación catastral, pero también por encontrar modos efectivos y plausibles de formalizar tierras que fueron apropiadas hace más de medio siglo. Sin embargo, esto presenta un potencial conflicto entre los actuales ocupantes de los terrenos y los intereses del Estado de recuperarlos con fines de alcanzar principios de equidad.

En este sentido, el proyecto reconoce que existen al menos dos clases de ocupantes en potencial conflicto con la recuperación de baldíos. Por un lado, existen ocupantes medianos para quienes existe un interés especial del Estado en la formalización subsidiada, como un reconocimiento histórico de su esfuerzo personal y familiar del que depende la prosperidad material de su ocupación y de cuyo liderazgo depende la gestión de bienes públicos locales. Por otro, existe una clase de grandes ocupantes con unas condiciones diferentes a los anteriores.

Hoy, ninguno de estos grupos puede considerarse como sujeto de reforma agraria y, por lo tanto, ambos carecen de expectativa legítima de adquisición de derechos de propiedad. En dicho sentido, los programas de formalización de predios son fundamentales para fortalecer los derechos de propiedad y deben ser parte integral de los esfuerzos de adjudicación de tierras y fortalecimiento de los derechos de propiedad.

Esta iniciativa, propone una vía para resolver estas diversas complejidades. Por un lado, la propuesta privilegia los pequeños ocupantes, manteniendo la asignación gratuita de la primera UAF ocupada.

---

3 Óp. cit VILLAVECES y SÁNCHEZ, 2014.

4 MESA DE CONVERSACIONES. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá, abril de 2017, pp. 14-15.

5 ARTEAGA, Julián; CASTRO OSORIO, Carolina; CUÉLLAR, Diana; IBÁÑEZ, Ana María; LONDOÑO BOTERO, Rocío; MURCIA, Manuel; NEVA, Javier; NIETO, Ángela; INÉS REY, Dora; SÁNCHEZ, Fabio (2017). Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: Estimaciones y propuestas alternativas. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Serie Documentos Cede, 2017-41. Bogotá, junio de 2017.

6 Óp. cit. VELÁSQUEZ OSPINA, 2017.

Por otro lado, beneficia al mediano propietario otorgándole la posibilidad (intransferible) de acceder a la titulación a través de compra a tasa subsidiada gradual de hasta cuatro UAF. Por último, favorece la eficacia en la recuperación de baldíos, condicionando la formalización al retorno de las áreas superiores a cuatro UAF, no sujetas a formalización.

Este modelo progresivo de acceso a tierras y formalización de los derechos de propiedad hace frente a los problemas de informalidad en el uso y tenencia de la tierra derivada de la imposibilidad de acceso a los bienes baldíos de la nación. En consecuencia, la propuesta busca promover el acceso a las tierras tanto de la población campesina colombiana sin tierra o con tierra insuficiente con criterios progresivo y focalizado; la formalización de derechos de propiedad para ocupantes de baldíos adjudicables de la nación en zonas con debilidad en la presencia del Estado, y establecer un modelo de recuperación de los baldíos ocupados por grandes ocupantes.

3. Contenido del proyecto

El proyecto radicado por los autores sometido al análisis por parte de los ponentes consta de 11 artículos distribuidos de la siguiente forma:

Artículo 1°. Define el objeto de la ley.

Artículo 2°. Establece las competencias y criterios para la definición de las zonas específicas para la formalización y transferencia de propiedad de ocupaciones en baldíos adjudicables de la nación.

Artículo 3°. Establece los requisitos que deben cumplir los sujetos de formalización y transferencia de propiedad de baldíos adjudicables de la nación.

Artículo 4°. Crea la hoja de precios de referencia y establece las competencias para la definición y administración de la misma.

Artículo 5°. Establece la condición para la transferencia gratuita de la propiedad.

Artículo 6°. Establece el proceso y las condiciones de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante.

Artículo 7°. Determina los precios para la compra aplicable a la zona relativamente homogénea.

Artículo 8°. Determina los plazos de pago a partir del ejercicio de la opción de compra.

Artículo 9°. Plantea la recuperación de los bienes inmuebles que no puedan ser formalizados.

Artículo 10. Establece la destinación de los dineros y predios recibidos por la nación.

Artículo 11. Establece la vigencia de la ley.

Como se puede colegir de la distribución del articulado, el proyecto de ley evidencia criterios de unidad de materia, coherencia, solvencia técnica, así como pertinencia y relevancia. Por esta razón la iniciativa legislativa está justificada y resuelve a través de sus disposiciones el problema objeto que aborda.

4. Antecedentes Legislativos

El tema de las tierras baldías ha sido un asunto de importancia en la legislación colombiana. Sobre la existencia de estas se han planteado múltiples alternativas de otorgamiento, uso y control, pero también se han presentado múltiples obstáculos frente a la posibilidad de utilizarlas para modificar la deficiente distribución que presenta la tierra en el país. Al realizar una revisión de las iniciativas legislativas presentadas en la última década sobre el tema del presente proyecto de ley es posible advertir un interés por legislar alrededor de los baldíos.

En ese periodo fue presentado por la bancada del MIRA el Proyecto de ley número 226 de 2012 Cámara, 046 de 2011 Senado el cual, a partir de una modificación del artículo 67 de la Ley 160 de 1994, incorporaba disposiciones para cobrar el valor del área que excediera el tamaño de la UAF. Para los autores a partir de eso y de la incorporación de restricciones de otorgamiento de baldíos cercanos a lugares de explotación de recursos no renovables y reservas forestales, se buscaba fortalecer la titulación de territorios baldíos improductivos, beneficiando las familias más pobres que no tuvieran acceso a tierras. Dicho proyecto fue aprobado en sus cuatro debates a pesar de lo cual fue objetado por el ejecutivo.

Por su parte el Gobierno, en cabeza del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de entonces, Rubén Darío Lizarralde Montoya intentó, a partir del Proyecto de ley número 162 de 2013 Cámara, modificar el régimen de baldíos y crear nuevas modalidades de acceso a la propiedad de la tierra. Este controversial proyecto tuvo una fuerte oposición en la Cámara de Representantes, en especial por parte de sectores vinculados a las organizaciones sociales y campesinas, razón por la cual el propio Ministro de Agricultura decidió su retiro.

El Partido Conservador en cabeza de los Representantes Miguel Ángel Barreto Castillo, Orlando Alfonso Clavijo Clavijo, Alfredo Ape Cuello Baute, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Juan Carlos García Gómez, Orlando Aníbal Guerra de la Rosa y Pedrito Tomás Pereira Caballero presentó el Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara, 124 de 2016 Senado, el cual trasladaba a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, para lo cual debería gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación. La propuesta planteaba además que dichos bienes debían de manera prioritaria ser otorgados a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos. Por no haberse debatido, este proyecto fue archivado por tránsito de legislatura.

En 2015, el Gobierno nacional en cabeza del Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, presentó nuevamente el Proyecto de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), iniciativa que había sido retirada por el Ministro Lizarazo en su versión anterior ante las denuncias frente a la posibilidad de legalizar la apropiación de baldíos. Esta nueva versión del proyecto hizo énfasis en los modelos asociativos para la producción en gran escala en zonas agrológicamente complejas y de difícil acceso dada la deficiente provisión de bienes públicos. Dicha propuesta, aunque omitía completamente hacer referencia a los bienes baldíos, ubicaba su acción en las zonas donde este tipo de bienes constituyen la mayor oferta de tierras. A la postre este proyecto resultaría aprobado, convertido en ley de la República número 1776 de 2016, y sería declarada exequible por la Corte Constitucional

Más reciente, los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri Valencia y de Ambiente y Desarrollo Rural, Luis Gilberto Murillo Urrutia, presentaron ante el Congreso el Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara, 009 de 2017 Senado, *por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras – productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones*. Este proyecto tenía, de acuerdo con sus autores la intención de permitir el otorgamiento de baldíos de la nación para actividades forestales y de conservación sin requerir para ello la sustracción obligada por la Ley 2ª de 1959. Esta iniciativa fue presentada con mensaje de urgencia en el marco del procedimiento especial para la paz (*fast track*) e incluida en el decreto de sesiones extras. A pesar de todos estos intentos el proyecto fue archivado por falta de trámite legislativo.

5. Antecedentes normativos del proyecto de ley

Para abordar los antecedentes normativos que contextualizan el proyecto de ley, se propone analizar dos distintas matrices que a pesar de su interrelación configuran de modo diferencial las disposiciones legales vigentes. Por un lado, se recogen las más relevantes leyes que han enmarcado la acción estatal frente a los bienes baldíos de la nación y, por el otro, se hace referencia a los aspectos que anteceden al proyecto en materia constitucional.

a) Leyes, decretos y otras regulaciones

En el ordenamiento jurídico colombiano, en especial en aquellas disposiciones y normas que hacen referencia a la legislación agraria y de la propiedad rural, los bienes baldíos han sido objeto de un denso y extenso debate. No solo por su compleja naturaleza frente a la realidad rural, sino también derivado de la poca claridad sobre la titularidad de la tierra, la débil presencia institucional del Estado y el conjunto de intereses que existen sobre este factor de producción.

La historia de los baldíos, como se mencionó más arriba, entrecruza la historia del acceso a la tierra y su acaparamiento con la construcción del Estado y el sentido de la nación, los complejos problemas agrarios y las realidades del campesinado colombiano. En su núcleo confluyen complejos debates jurídicos sobre la propiedad y su función social, la acumulación de bienes del Estado, la informalidad de la titulación, la frontera agrícola y un largo listado de temas del primer orden para el desarrollo del país.

Existe una larga y copiosa legislación sobre los baldíos en el país. La Ley 84 de 1873, que estableció el Código Civil colombiano, en su artículo 675 definió los terrenos baldíos como aquellos que se encuentran en los límites territoriales del Estado-Nación y que por carecer de otro dueño le pertenecen al Estado. De igual forma el artículo 674 los distingue de bienes fiscales o patrimoniales, y de los bienes de uso público. A pesar de ello, al igual que los de uso público o los bienes fiscales, los baldíos comparten la característica de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La Ley 200 de 1936 o Ley de Tierras, posteriormente, estableció en sus artículos 2° y 3° dos presunciones fundamentales que constituyeron un horizonte de interpretación de la legislación sobre el tema de este tipo de bienes: la primera, que no eran baldíos los terrenos que eran explotados económicamente y, la segunda, que aquellos que no eran explotados debían entenderse como bienes o terrenos baldíos. Esta disposición, ha constituido uno de los más complejos aspectos legales y fácticos al momento de establecer la naturaleza de los baldíos.

En 1961 la Ley 135, al crear el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), le atribuyó, entre otras, la función de administrar las tierras baldías de la nación. De la misma forma, la ley estableció la regulación de lo concerniente al acceso a la propiedad de los baldíos. En ese sentido, señaló el procedimiento de adjudicación, las normas para la protección ambiental y de recursos naturales renovables, el límite máximo de adjudicación establecido en zonas especiales, Llanos Orientales y las demás zonas del país. Así mismo, en el Capítulo X de esta ley se hizo mención por primera vez a la Unidad Agrícola Familiar, estableciendo sus condiciones.

Esta misma ley estableció que para la titulación de los terrenos baldíos no en todos los casos era necesario una ocupación previa y en su artículo 37 introdujo por primera vez la prohibición de acumulación por encima de los límites máximos establecidos. Posteriormente, al introducirse la modificación de este artículo en la Ley 30 de 1988 (artículo 13), se incluyó además la prohibición de adjudicar terrenos baldíos a personas naturales o jurídicas que sean propietarias de otros predios

rurales, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato.

Sin embargo, es en la Ley 160 de 1994 donde se estableció que la propiedad de los baldíos adjudicables, solo puede adquirirse mediante título traslaticio de dominio otorgado por el Estado, a través del Incora o la entidad que haga sus veces. Al tiempo, aclaró que los ocupantes de estos terrenos no tienen la calidad de poseedores, sino que apenas tienen una simple expectativa. Esto saldó la disyuntiva al establecer que el Estado es el único propietario de los bienes baldíos y que, por tratarse de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, la única forma de acceder a ellos es por medio de la titulación que el mismo Estado realice, independientemente de si dichos bienes están siendo explotados o no.

Posteriormente, las Resoluciones número 017 de 1995 y 041 de 1996, avanzaron en la delimitación y definición técnica de las zonas en las que resultaba posible otorgar baldíos. Así, en primer lugar, la Resolución número 017 de 1995 estableció los criterios metodológicos para determinar las UAF en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas teniendo en cuenta criterios fisiográficos y socioeconómicos entre otros. Adicionalmente, a través del Acuerdo número 014 de 1995, se establecieron las excepciones a la norma general que determinaba la titulación de los baldíos en UAF. A través de la Resolución número 041 de 1996, por su parte, se determinó las extensiones de las UAF por zonas relativamente homogéneas dependiendo de su ubicación.

b) Constitución Política de Colombia

Al ser un tema pleno de antecedentes legislativos, algunos de los cuales se remontan hasta antes de la vieja Constitución de 1886, los baldíos han sido un asunto ampliamente abordado por la acción de la Corte Constitucional[7]. Esta entidad ha dado forma a las diferentes interpretaciones sobre la naturaleza, función y procedimientos para el establecimiento y adjudicación de los baldíos de Colombia. Esta lectura constitucional, parte de la propia Carta de 1991 y a la luz de las disposiciones incorporadas en el Capítulo II del Título II de los derechos sociales, económicos y culturales, en las que se establece el derecho a la propiedad.

La Constitución Política estableció en su artículo 58, la garantía de la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. A pesar de ello, la Carta Constitucional señaló, en el mismo artículo, que el ejercicio de la propiedad privada está limitado por la función social y ecológica de la propiedad. Esto significa que, en materia de propiedad agraria de inmuebles rurales, la Constitución exige que su aprovechamiento y explotación deban orientarse al bienestar de la sociedad con sujeción a la normatividad agraria. Esta disposición, además, estableció las razones a partir de las cuales resulta posible la expropiación (utilidad pública e interés social), extendida en el artículo 59 a los casos Guerra.

Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60, es el artículo 64 de la Carta el que establece, como deber del Estado, garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no sólo persigue asegurar un título de propiedad sino "mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos". Este derecho fundamental de los trabajadores agrarios al acceso a la tierra debe, según la Constitución, ser progresivo.

Por su parte, la Corte Constitucional ha dejado en claro la imprescriptibilidad de los baldíos no adjudicados, al tiempo que ha condicionado la política de baldíos a la consecución efectiva del acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la tierra. De igual modo ha dejado en firme que este tipo de bienes son inalienables y, como consecuencia de ello, ha enfatizado su carácter de tierras inembargables.

Es así que, haciendo eco de estas características reconocidas en la legislación de los baldíos, en Sentencia C-595 de 1995, el alto tribunal estableció que la posibilidad de adquirir bienes de este tipo está condicionada a la adjudicación por medio de título traslaticio de dominio otorgado por el Estado a

[7] Además de las sentencias que se citan a continuación es posible encontrar la discusión sobre la naturaleza y objeto de los bienes baldíos en:
Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-530 de 1996. (Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía; octubre 10 de 1996).
Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia C-536 de 1997. (Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell; octubre 23 de 1997).
Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-383 del 2000. (Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis; abril 5 del 2000.
Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-189 de 2006. (Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil; marzo 15 de 2006).
Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-275 de 2006. (Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis; abril 5 del 2006).
Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-255 de 2012. (Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio; marzo 29 de 2012).
Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia C-644 de 2012. (Magistrado Ponente: Adriana María Guillén Arango; agosto 23 de 2012).
Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia T-488 de 2014. (Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio; julio 9 de 2014).
Corte Constitucional de Colombia. (2015) Sentencia C-623 de 2015 (Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos; septiembre 30 de 2015).

través de sus entidades competentes[8]. Por esta razón, jurídicamente, no es posible la adquisición del bien rural baldío a través de la prescripción adquisitiva de dominio dado que se trata de bienes singulares jurídicamente, por lo que son una excepción y se les ha consagrado un régimen especial. De ahí que, no tiene fundamento jurídico cualquier apelación al tiempo de ocupación como determinante la titularidad de baldíos.

Asimismo, la misma Corte en Sentencia C-097 de 1996 expuso que los bienes baldíos, además de ser imprescriptibles, son inalienables. Ello significa que están por fuera del comercio de tierras, toda vez que se trata de bienes de la nación adjudicables[9]. De ello se desprende que, cualquier apropiación de un baldío por parte de una particular, carece de validez jurídica en términos de propiedad y que quien ocupe dicho terreno no es propietario, sino que solo tiene la expectativa de ella.

Dicho sentido fue ratificado en la Sentencia C-383 del año 2000[10]. En esta sentencia se señaló, además, el otro atributo de los bienes baldíos: la inembargabilidad. Al igual que los bienes fiscales y los de uso público, al hacer parte del patrimonio del Estado, cumplir una función social y tener una utilidad pública vital del Estado Social de Derecho, los bienes baldíos constituyen parte de la propiedad del Estado-nación y solo a voluntad de este, expresada en el acto de la adjudicación, pueden trasladar su dominio. Al no poder ser enajenado y estar dotado de cualidades especiales relativas a su función, dichos bienes, están excluidos de ejecución y no pueden ser embargados.

Estos tres elementos señalados por la legislación y analizados de fondo por la Corte Constitucional (imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad) constituyen límites efectivos que a la vez que protegen estas tierras del Estado, son cobijadas por su finalidad de cumplir con la función social y su utilidad pública. Ese es el sentido que la más reciente sentencia al respecto la T-580 de 2017 le señaló a una serie de expedientes de tutela acumulados contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en las se discutía la adjudicación de unos bienes baldíos[11].

6. Análisis del contenido del proyecto de ley

A continuación, se hará un conjunto de observaciones frente al texto original del articulado del proyecto de ley, que constituye el horizonte de conceptos y criterios que, a juicio del ponente, deben ser tenidos en cuenta y garantizados durante el trámite de la iniciativa. Dichas observaciones se orientan resaltar los principales aspectos contenidos en la propuesta de forma que se tenga presente al momento de discutir el articulado y el sentido de la iniciativa legislativa.

En este orden de ideas, el articulado que surge de esta propuesta apunta, en primer lugar, a permitir la focalización territorial, habilitando a la Agencia Nacional de Tierras para definir zonas especiales donde aplicará el régimen de formalización de ocupaciones de baldíos, previo concepto técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Además, el proyecto garantiza la eficiencia del proceso, estableciendo mecanismos técnicos simplificados de avalúo de tierras en zonas relativamente homogéneas, exigiendo para ellos que como requisito previo a la formalización se actualicen las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

Asimismo, la iniciativa busca beneficiar principalmente a pequeños y medianos ocupantes, manteniendo la asignación gratuita de la primera UAF ocupada, para los primeros, y aplicando un modelo de opción intransferible de compra a tasa subsidiada a favor del ocupante sobre áreas contiguas que excedan una UAF y hasta cuatro UAF, variando el subsidio de manera progresiva desde el 60% de descuento para la segunda UAF, hasta el 40% para la cuarta.

Al tiempo, la propuesta permite a grandes ocupantes recibir beneficios, condicionando la formalización al retorno voluntario de baldíos ocupados no sujetas a formalización, aspecto que favorece la eficacia en la recuperación de estas tierras. De igual modo, el proyecto agiliza el recaudo para la compra de tierras en otras zonas mediante plazos estrictos, aunque diferenciados para el pago de los precios de venta. Por último, a través de esta iniciativa se respeta el régimen de asignación de derechos mediante concordancias que garantizan la no asignación de baldíos prohibidos en la ley y el respeto a las condiciones globales de explotación igualmente establecidos en la ley.

7. Pliego de modificaciones del proyecto de ley

Frente al proyecto presentado originalmente, el articulado propuesto realiza una modificación formal en aras de lograr una mayor claridad tanto en los propósitos del proyecto como de las tierras que pueden ser objeto del mismo.

A continuación, se presenta el comparativo entre el articulado original del Proyecto de ley número 012 de 2018, Cámara, *por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la Nación en zonas específicas del Territorio Nacional*, y el pliego de modificaciones propuesto.

---

8 Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-595 de 1995. (Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz; diciembre 7 de 1995).

9 Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-097 de 1996. (Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz; marzo 7 de 1996).

10 Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-388 de 2000. (Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz; abril 5 del 2000).

11 Corte Constitucional de Colombia. (2017) Sentencia T-580 de 2015 (Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido; septiembre 18 de 2017).

TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
"por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional".	*"por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia ~~con criterio progresivo~~ de propiedad de ocupaciones en baldíos adjudicables de la nación con criterio progresivo en zonas específicas del territorio nacional".*
El Congreso de Colombia	El Congreso de Colombia
DECRETA:	DECRETA:
Artículo 1. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto la implementación del programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la ausencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.	**Artículo 1°. *Objeto*.** La presente ley tiene por objeto la implementación ~~del~~ de un programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la ~~ausencia histórica~~ débil presencia institucional del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.
Artículo 2°. *Zonas específicas*. Para efectos de esta ley la Agencia Nacional de Tierras estará encargada de definir municipios específicos para la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables de la Nación, previo concepto técnico emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria quien los identificará usando criterios que incluyan, entre otros, la ausencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.	**Artículo 2°. *Zonas específicas*.** Para efectos de esta ley la Agencia Nacional de Tierras, o la que haga sus veces, ~~estará~~ será la entidad encargada de definir aquellos municipios específicos en los que se realizará ~~para~~ la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables de la Nación. Para hacerlo deberá contar previamente con el ~~previo~~ concepto técnico emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, o la que haga sus veces, la cual ~~quien~~ los identificará usando criterios que incluyan, entre otros, la débil presencia ~~ausencia histórica~~ del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.
Artículo 3°. *Requisitos*. Únicamente podrá ser sujeto de formalización y transferencia en los términos de la presente ley el ocupante que cumpla con los siguientes requisitos:	**Artículo 3°. *Requisitos*.** Únicamente podrá ser sujeto de formalización y transferencia en los términos de la presente ley el ocupante que cumpla con los siguientes requisitos:
1. Ser persona natural mayor de edad.	1. Ser persona natural mayor de edad.
2. Ser nacional colombiano.	2. Ser nacional colombiano.
3. Demostrar una ocupación directa y pacífica del predio a formalizar anterior al 31 de diciembre de 2012.	3. Demostrar una ocupación directa y pacífica del predio por formalizar anterior al 31 de diciembre de 2012.
Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de la presente ley cuando el ocupante, su cónyuge o compañero permanente, o quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con relación al ocupante, ejerzan cargo público en la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades actuales o creadas con competencia sobre el proceso de formalización o adjudicación de ocupaciones en baldíos, o en el registro de finca raíz en cualquier lugar del territorio nacional.	**Parágrafo.** No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de la presente ley cuando el ocupante, su cónyuge o compañero permanente, o quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con relación al ocupante, ejerzan cargo público en la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades actuales o creadas con competencia sobre el proceso de formalización o adjudicación de ocupaciones en baldíos, o en el registro de finca raíz en cualquier lugar del territorio nacional.
Artículo 4°. *Creación de la hoja de precios de referencia*. Como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, créase la Hoja de Precios de Referencia (HPR) para zonas relativamente homogéneas administrado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la cual reportará precios de contado mínimos, medios y máximos por Unidad Agrícola Familiar (UAF), que incorpore un mecanismo de ajuste automático cuando no haya actualización y que incorpore obligatoriamente al menos los siguientes insumos:	**Artículo 4°. *Creación de la hoja de precios de referencia*.** Como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, créase la Hoja de Precios de Referencia (HPR) para zonas relativamente homogéneas administrada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la cual reportará precios de contado mínimos, medios y máximos por Unidad Agrícola Familiar (UAF), que incorpore un mecanismo de ajuste automático cuando no haya actualización y que incorpore obligatoriamente al menos los siguientes insumos:
1. Discusiones técnicas entre los expertos del mercado de tierras	1. Discusiones técnicas entre los expertos del mercado de tierras.
2. Investigaciones realizadas por zonas relativamente homogéneas	2. Investigaciones realizadas por zonas relativamente homogéneas.
3. Opinión de agentes inmobiliarios	3. Opinión de agentes inmobiliarios.
4. Análisis de precios comerciales	4. Análisis de precios comerciales.
Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de esta Ley cuando la Agencia Nacional de Tierras no cuente a la fecha de registrar la opción de compra personal intransferible con la Hoja de Precios de Referencia (HPR) y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) actualizadas en los últimos tres años para la zona donde se encuentre el predio.	**Parágrafo.** No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de esta ley cuando la Agencia Nacional de Tierras no cuente a la fecha de registrar la opción de compra personal intransferible con la Hoja de Precios de Referencia (HPR) y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) actualizadas en los últimos tres años para la zona donde se encuentre el predio.

TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
Artículo 5°. ***Transferencia de la propiedad a título gratuito*****.** Cuando el área ocupada sea igual o inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) se procederá a la transferencia de propiedad por parte de la Nación a título gratuito.	**Artículo 5°.** ***Transferencia de la propiedad a título gratuito*****.** Cuando el área ocupada sea igual o inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) se procederá a la transferencia de propiedad por parte de la Nación a título gratuito.
Artículo 6°. ***Opción de compra personal intransferible***. Sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro (4) UAF se procederá a la inscripción en el registro de instrumentos públicos de opción de compra personal intransferible a favor del ocupante con plazo para su ejercicio de un año contado a partir de la inscripción sobre el título en cabeza de la Nación.	**Artículo 6°.** ***Opción de compra personal intransferible*****.** Sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro (4) UAF se procederá a la inscripción en el registro de instrumentos públicos de opción de compra personal intransferible a favor del ocupante con plazo para su ejercicio de un año contado a partir de la inscripción sobre el título en cabeza de la Nación.
Parágrafo Primero. Bajo ninguna circunstancia, incluidos los artículos 4° y 5° del Decreto número 902 de 2017, el precio de la tierra referido en la opción de compra personal intransferible sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF podrá ser inferior a los valores establecidos en la presente ley.	**Parágrafo ~~Primero~~.** Bajo ninguna circunstancia, incluidos los artículos 4° y 5° del Decreto número 902 de 2017, el precio de la tierra referido en la opción de compra personal intransferible sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF podrá ser inferior a los valores establecidos en la presente ley.
Artículo 7°. ***Formulación de precios para la opción de compra intransferible*****.** El precio del inmueble se fijará con base en el valor mínimo de la hoja de precios de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio de acuerdo con los siguientes porcentajes:	**Artículo 7°.** ***Formulación de precios para la opción de compra intransferible*****.** El precio del inmueble se fijará con base en el valor mínimo de la hoja de precios de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio de acuerdo con los siguientes porcentajes:
1. Más de una (1) y hasta dos (2) UAF, cincuenta por ciento (50%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.	1. Más de una (1) y hasta dos (2) UAF, cincuenta por ciento (50%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
2. Por encima de dos (2) y hasta tres (3) UAF, setenta por ciento (70%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.	2. Por encima de dos (2) y hasta tres (3) UAF, setenta por ciento (70%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
3. Por encima de tres (3) y hasta cuatro (4) UAF, ochenta por ciento (80%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.	3. Por encima de tres (3) y hasta cuatro (4) UAF, ochenta por ciento (80%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
Parágrafo Primero. El registro de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante está condicionado a la devolución del área excedente no sujeta a formalización y su respectivo registro en instrumentos públicos a favor de la Nación en la subcuenta del Fondo de Tierras.	**Parágrafo 1°.** El registro de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante está condicionado a la devolución del área excedente no sujeta a formalización y su respectivo registro en instrumentos públicos a favor de la Nación en la subcuenta del Fondo de Tierras.
Parágrafo Segundo. El retorno material de áreas hasta la cuarta Unidad Agrícola Familiar (UAF) cubrirá parte del precio de más de una y hasta tres UAF como lo establece el presente artículo; así:	**Parágrafo 2°.** El retorno material de áreas hasta la cuarta Unidad Agrícola Familiar (UAF) cubrirá parte del precio de más de una y hasta tres UAF como lo establece el presente artículo; así:
1. Por encima de dos y hasta tres UAF el descuento corresponde al treinta por ciento (30%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.	1. Por encima de dos y hasta tres UAF el descuento corresponde al treinta por ciento (30%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.
2. Por encima de tres y hasta cuatro UAF el descuento corresponde al veinte por ciento (20%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.	2. Por encima de tres y hasta cuatro UAF el descuento corresponde al veinte por ciento (20%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.
Artículo 8°. Una vez ejercido el derecho de opción de la presente ley el pago no podrá exceder los siguientes plazos contados a partir del ejercicio de la opción de compra personal intransferible, incluidos los períodos de gracia fijados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT):	**Artículo 8°.** ***Plazos de pago.*** Una vez ejercido el derecho de opción de la presente ley, el pago no podrá exceder los siguientes plazos contados a partir del ejercicio de la opción de compra personal intransferible, incluidos los períodos de gracia fijados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT):
1. Personas naturales referidas en el artículo 4° del Decreto número 902 de 2017: doce (12) años.	1. Personas naturales referidas en el artículo 4° del Decreto número 902 de 2017: doce (12) años.
2. Personas naturales referidas en el artículo 5 del Decreto número 902 de 2017: Cinco (5) años.	2. Personas naturales referidas en el artículo 5° del Decreto número 902 de 2017: cinco (5) años.
3. Personas naturales referidas en el artículo 6 del Decreto número 902 de 2017: Un (1) año.	3. Personas naturales referidas en el artículo 6° del Decreto número 902 de 2017: un (1) año.
La Agencia Nacional de Tierras otorgará un descuento adicional del diez por ciento (10%) sobre el precio total por pago de contado dentro de los tres meses siguientes al ejercicio del derecho de opción de compra personal intransferible.	La Agencia Nacional de Tierras otorgará un descuento adicional del diez por ciento (10%) sobre el precio total por pago de contado dentro de los tres meses siguientes al ejercicio del derecho de opción de compra personal intransferible.

TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
Parágrafo Primero. Las obligaciones de los adjudicatarios de baldíos estipuladas en la Ley 160 de 1994 aplicarán al plazo de pago y siete años más, contados a partir de la fecha de registro de la transferencia efectiva de propiedad por parte de la Nación.	**Parágrafo 1°.** Las obligaciones de los adjudicatarios de baldíos estipuladas en la Ley 160 de 1994 aplicarán al plazo de pago y siete años más, contados a partir de la fecha de registro de la transferencia efectiva de propiedad por parte de la Nación.
Parágrafo Segundo. La tasación de intereses se establecerá de acuerdo a los criterios de priorización del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) del Decreto número 902 de 2017.	**Parágrafo 2°.** La tasación de intereses se establecerá de acuerdo a los criterios de priorización del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) del Decreto número 902 de 2017.
Artículo 9. Los inmuebles que no puedan ser formalizados en los términos de la presente ley deberán ser por la Nación y sus entidades competentes de acuerdo a las normas vigentes.	**Artículo 9°. *Recuperación de baldíos.*** Los inmuebles que no puedan ser formalizados en los términos de la presente ley deberán ser sometidos al proceso de recuperación por parte de la Nación y sus entidades competentes de acuerdo con las normas vigentes.
Artículo 10. Los dineros y predios recibidos por la Nación en desarrollo de la presente ley formarán parte del Fondo de Tierras y serán utilizados exclusivamente para cubrir la demanda de tierra de los sujetos del artículo 4 del Decreto número 902 de 2017.	**Artículo 10°. *Destinación de dinero y predios recibidos.*** Los dineros y predios recibidos por la Nación en desarrollo de la presente ley formarán parte del Fondo de Tierras y serán utilizados exclusivamente para cubrir la demanda de tierra de los sujetos del artículo 4° del Decreto número 902 de 2017.
Artículo 11. *Vigencia*. Esta Ley comenzara a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	**Artículo 11. *Vigencia*.** Esta Ley ~~comenzara~~ comenzará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

8. Comentarios finales del pliego de modificaciones

Como puede concluirse de la lectura atenta de los acápites anteriores, el ponente considera que se trata de una iniciativa justificada por su pertinencia y relevancia. El proyecto de ley contribuye a resolver un complejo asunto en relación con la ocupación de baldíos de la nación en zonas donde el Estado ha tenido históricamente una débil presencia institucional con la consiguiente dotación deficiente de bienes públicos, lo que ha generado una alta informalidad.

Teniendo en cuenta que resolver este aspecto contribuye a los propósitos constitucionales de acceso a la tierra de pequeños campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, que permite estimular la mediana propiedad y que beneficia a grandes ocupantes que estén dispuestos a devolver voluntariamente los baldíos ocupados de modo informal, el ponente considera que se trata de una valiosa herramienta legislativa que contribuye a un propósito fundamental del país como es el de la clarificación de los baldíos y su utilización productiva y social.

Sin embargo, el ponente considera, asimismo, que resulta importante que la Comisión Quinta en el primer debate al que someterá la iniciativa, contribuya a precisar las características específicas que debe tener en cuenta la UPRA a la hora de establecer cuáles serán las zonas focalizadas.

Atentamente,



LUCIANO GRISALES LONDOÑO
H. Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2018 CÁMARA

por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia de propiedad de ocupaciones en baldíos adjudicables de la Nación con criterio progresivo en zonas específicas del Territorio Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto la implementación de un programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la débil presencia institucional del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Artículo 2°. *Zonas específicas*. Para efectos de esta ley la Agencia Nacional de Tierras, o la que haga sus veces, será la entidad encargada de definir aquellos municipios específicos en los que se realizará la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables de la Nación. Para hacerlo deberá contar previamente con el concepto técnico emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, o la que haga sus veces, la cual los identificará usando criterios que incluyan, entre otros, la débil presencia del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Artículo 3°. *Requisitos*. Únicamente podrá ser sujeto de formalización y transferencia en los términos de la presente ley el ocupante que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Ser persona natural mayor de edad.
2. Ser nacional colombiano.
3. Demostrar una ocupación directa y pacífica del predio por formalizar anterior al 31 de diciembre de 2012.

Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de la presente ley cuando el ocupante, su cónyuge o compañero permanente, o quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, o segundo de afinidad con relación al ocupante, ejerzan cargo público en la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades actuales o creadas con competencia sobre el proceso de formalización o adjudicación de ocupaciones en baldíos, o en el registro de finca raíz en cualquier lugar del territorio nacional.

Artículo 4°. *Creación de la hoja de precios de referencia*. Como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, créase la Hoja de Precios de Referencia (HPR) para zonas relativamente homogéneas administrada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la cual reportará precios de contado mínimos, medios y máximos por Unidad Agrícola Familiar (UAF), que incorpore un mecanismo de ajuste automático cuando no haya actualización y que incorpore obligatoriamente al menos los siguientes insumos:

1. Discusiones técnicas entre los expertos del mercado de tierras.
2. Investigaciones realizadas por zonas relativamente homogéneas.
3. Opinión de agentes inmobiliarios.
4. Análisis de precios comerciales.

Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de esta ley cuando la Agencia Nacional de Tierras no cuente a la fecha de registrar la opción de compra personal intransferible con la Hoja de Precios de Referencia (HPR) y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) actualizadas en los últimos tres años para la zona donde se encuentre el predio.

Artículo 5°. *Transferencia de la propiedad a título gratuito*. Cuando el área ocupada sea igual o inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) se procederá a la transferencia de propiedad por parte de la Nación a título gratuito.

Artículo 6°. *Opción de compra personal intransferible*. Sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro (4) UAF se procederá a la inscripción en el registro de instrumentos públicos de opción de compra personal intransferible a favor del ocupante con plazo para su ejercicio de un año contado a partir de la inscripción sobre el título en cabeza de la Nación.

Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia, incluidos los artículos 4° y 5° del Decreto número 902 de 2017, el precio de la tierra referido en la opción de compra personal intransferible sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF podrá ser inferior a los valores establecidos en la presente ley.

Artículo 7°. *Formulación de precios para la opción de compra intransferible*. El precio del inmueble se fijará con base en el valor mínimo de la hoja de precios de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio de acuerdo con los siguientes porcentajes:

1. Más de una (1) y hasta dos (2) UAF, cincuenta por ciento (50%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
2. Por encima de dos (2) y hasta tres (3) UAF, setenta por ciento (70%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
3. Por encima de tres (3) y hasta cuatro (4) UAF, ochenta por ciento (80%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.

Parágrafo 1°. El registro de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante está condicionado a la devolución del área excedente no sujeta a formalización y su respectivo registro en instrumentos públicos a favor de la Nación en la subcuenta del Fondo de Tierras.

Parágrafo 2°. El retorno material de áreas hasta la cuarta Unidad Agrícola Familiar (UAF) cubrirá parte del precio de más de una y hasta tres UAF como lo establece el presente artículo; así:

1. Por encima de dos y hasta tres UAF el descuento corresponde al treinta por ciento (30%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.
2. Por encima de tres y hasta cuatro UAF el descuento corresponde al veinte por ciento (20%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.

Artículo 8°. Plazos de pago. Una vez ejercido el derecho de opción de la presente ley, el pago no podrá exceder los siguientes plazos contados a partir del ejercicio de la opción de compra personal intransferible, incluidos los períodos de gracia fijados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT):

1. Personas naturales referidas en el artículo 4° del Decreto número 902 de 2017: doce (12) años.
2. Personas naturales referidas en el artículo 5° del Decreto número 902 de 2017: cinco (5) años.
3. Personas naturales referidas en el artículo 6° del Decreto número 902 de 2017: un (1) año.

La Agencia Nacional de Tierras otorgará un descuento adicional del diez por ciento (10%) sobre el precio total por pago de contado dentro de los tres meses siguientes al ejercicio del derecho de opción de compra personal intransferible.

Parágrafo 1°. Las obligaciones de los adjudicatarios de baldíos estipuladas en la Ley 160 de 1994 aplicarán al plazo de pago y siete años más, contados a partir de la fecha de registro de la transferencia efectiva de propiedad por parte de la Nación.

Parágrafo 2°. La tasación de intereses se establecerá de acuerdo a los criterios de priorización del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) del Decreto número 902 de 2017.

Artículo 9°. *Recuperación de baldíos*. Los inmuebles que no puedan ser formalizados en los términos de la presente ley deberán ser sometidos al proceso de recuperación por parte de la Nación y sus entidades competentes de acuerdo con las normas vigentes.

Artículo 10. *Destinación de dinero y predios recibidos*. Los dineros y predios recibidos por la Nación en desarrollo de la presente ley formarán parte del Fondo de Tierras y serán utilizados exclusivamente para cubrir la demanda de tierra de los sujetos del artículo 4° del Decreto número 902 de 2017.

Artículo 11. *Vigencia*. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentada por:



Proposición

De acuerdo con las consideraciones realizadas en el Informe de Ponencia y teniendo en cuenta las razones allí presentadas, nos permitimos presentar Ponencia Positiva con las modificaciones propuestas y solicitamos dar Primer Debate al **Proyecto de ley número 012 de 2018 Cámara,** *por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la Nación en zonas específicas del Territorio Nacional*.

Presentada por:



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones" y "se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Doctor

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,* **acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018,** *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.*

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, me permito presentar el correspondiente Informe de Ponencia al Proyecto de ley de la referencia, para el primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes.

Atentamente,



I. ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 199 de 2018 tuvo origen en la misma Comisión, y sus autores son los Honorables Representantes: César Augusto Lorduy Maldonado, José Ignacio Mesa, José Gabriel Amar Sepúlveda, Karina Estefanía Rojano Palacio, Ángela Patricia Sánchez Leal, José Daniel

López Jiménez, Hernando José Padauí Álvarez, Karen Violette Cure Corcione, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Erwin Arias Betancur, Eloy Chichi Quintero Romero, Gloria Betty Zorro Africano, Néstor Leonardo Rico Rico, Carlos Alberto Cuenca Chaux, David Ernesto Pulido Novoa, Julio César Triana Quintero, Carlos Mario Farelo Daza, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Ciro Fernández Núñez, Jairo Humberto Cristo Correa, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jorge Méndez Hernández, Salim Villamil Quessep, Héctor Javier Vergara Sierra, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Oswaldo Arcos Benavides y Modesto Enrique Aguilera Vides.

El proyecto fue publicado en la gaceta del congreso 833 de 2018, y en la Mesa Directiva de la Comisión fueron designados como ponentes los honorables Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechar en calidad de Coordinador Ponente, y David Ricardo Racero Mayorca y Bayardo Gilberto Betancourt Pérez en calidad de ponentes.

El día 13 de febrero de 2019 la Mesa Directiva de la Comisión decidió acumular al Proyecto de ley número 199 de 2018, el Proyecto de ley número 305 de 2018, "*por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*", de autoría de la Senadora Laura Esther Fortich Sánchez.

II. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Los proyectos de ley pretenden regular en primer lugar, la cesión a título gratuito de predios fiscales por parte del Estado sin que haya la limitación hacia programas de Viviendas de Interés Social, y la titulación de bienes inmuebles afectos al uso público. Tienen como objetivo desarrollar el artículo 51 de la Constitución Política, el cual consagra el Derecho de los colombianos a una vivienda digna y prescribe que el Estado deberá adelantar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

En la exposición de motivos del Proyecto de ley número 199 de 2018, los autores indican que la población más vulnerable en Colombia ha buscado solucionar sus problemas habitacionales a través de la ocupación ilegal de predios fiscales o particulares. Se señala que son los bajos ingresos de este tipo de población la razón por la cual no han podido desarrollar viviendas que tengan las condiciones adecuadas. Se menciona también como factor explicativo de dicha situación, la baja oferta de vivienda existente.

Igualmente, se indica que desde la década de los 50, los factores que contribuyen a este fenómeno son: 1. Las migraciones a las grandes urbes. 2. los desplazamientos debidos al conflicto armado interno y demás notorias situaciones de violencia. 3. Recientemente se ha sumado la migración venezolana como factor que contribuye al fenómeno.

Asimismo, se indica que generalmente estas invasiones se han hecho en zonas no aptas para el desarrollo de urbanizaciones, sin redes de servicios públicos ni infraestructura vial, ni espacio público, lo cual ha traído como consecuencia un desorden urbanístico, representado en los notorios barrios de invasión. Se señala que a pesar de que el Estado ha venido haciendo frente a las necesidades que estas poblaciones presentan una vez asentadas en las zonas de invasión, la situación jurídica precaria de estos predios ocupados, genera un obstáculo para el acceso al sistema financiero y un desarrollo económico que proporcione mejores condiciones de vida. La justificación para hacer extensiva la cesión a título gratuito de predios que tienen viviendas que no son solo de interés social se pueden sintetizar en los siguientes argumentos:

a) *"(…).No todos los predios se encuentran invadidos con viviendas de interés social, esos asentamientos cuentan desde luego con predios con actividades comerciales, institucionales y religiosas, así como también construcciones cuyos avalúos superan el valor de una vivienda de interés social, los cuales el Estado no les ha podido otorgar el título de propiedad por no reunir los requisitos que señala la mencionada Ley 1001 de 2005, a pesar de tener el mismo tiempo de invasión";*

b) *"(…) encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS) (…)";*

c) *"(...) el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización, generando de alguna manera confianza legítima al ocupante y/o poseedor";*

d) *"(…) la solución (dada por la normatividad) no va dirigida a solucionar el ciento por ciento del problema de la invasión, solamente se le da solución al ocupante que haya construido una vivienda de interés social, para el resto, no hay solución".*

Por su parte, en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 305 de 2018 se plantea que la limitación a Vivienda de Interés Social como clasificación para que un bien fiscal sea titulable, resulta un enfoque excluyente. Esto, según la autora del proyecto, es un desconocimiento a los derechos de las personas que ocupan predios fiscales pero que no cumplen con los requerimientos para que se constituyan como Vivienda de Interés Social. A su juicio, *"la normatividad creada bajo el entendimiento que solamente se puede titular o ceder bienes fiscales ocupados ilegalmente cuando se trate de vivienda de interés social, no recoge la realidad de las ocupaciones ilegales en Colombia que son barrios o comunidades que desarrollan una dinámica urbana de vivienda, comercio, industria y servicios*".

Además, indica que el enfoque dado no guarda relación con la realidad económica ni con la dinámica del mercado inmobiliario. Esto en cuanto con la prohibición de enajenar viviendas de interés social se ha creado un mercado negro perjudicial para compradores, vendedores y para el Estado. Indica que la normatividad hace que el Estado restringa el derecho de disposición del bien inmueble bajo el argumento de proteger la vivienda del ocupante, pero la realidad que se demuestra es que el ocupante en su propia libertad, toma la decisión de enajenar o no la vivienda independientemente de las restricciones legales.

Se narra que esta situación genera los siguientes obstáculos a la dinamización del mercado inmobiliario:

- Inseguridad jurídica de la enajenación pues no resulta en el registro público.
- Falta de recaudo tributario que corresponde a las notarías y entidades públicas y territoriales.

La autora arguye que considerar a los ocupantes de predios fiscales como personas sin criterio e irresponsables es violatorio del derecho a la igualdad, libertad y propiedad privada. Por último, la autora señala que se ha restringido la libertad de disposición, argumentando la salvaguarda de un derecho superior, pero que en la realidad colombiana, esto no impedirá que mercados de gran relevancia como el inmobiliario se desarrollen, evolución o se dinamicen, concluyendo que *"la necesidad es más fuerte que el impedimento y buscara caminos, inclusive subrepticios para su cometido, tal como la ha demostrado la realidad colombiana".*

Con base en las anteriores consideraciones, los autores de los proyectos de ley concluyen que con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad se requiere implementar una ley "*que brinde solución a todos los ocupantes del asentamiento humano ilegal,* ***sin tener en cuenta la construcción que haya levantado, simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con ánimo de señor y dueño, durante más de diez (10) años,*** *con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal. Con la implementación de esta ley con estas características (1) el impacto social que tendría sería importante para estas comunidades, sin contar con el (2) beneficio desde el punto de vista financiero para el ente territorial, que tendría depurada su base predial".* Según la autora del Proyecto de ley número 305 de 2018 esto permitiría que más personas puedan acceder a predios fiscales y esto se traduciría en mayor recaudo de impuestos y tasa territorial, dinamizaría el mercado inmobiliario y aplicaría el principio de igualdad para todas las personas.

El segundo punto tratado en la exposición de motivos se encarga de la titulación de bienes inmuebles afectados al uso público. Esta parte del proyecto, se sustentó en la necesidad de dar desarrollo al principio de la función social de propiedad consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política.

Los autores indican que en la medida en que el Estado ha reconocido e incluido urbanizaciones ilegales derivadas de los problemas antes descritos, se han creado zonas de crecimiento y desarrollo subnormales, esto sin tener en cuenta las normas de urbanismo vigentes y el saneamiento jurídico de los inmuebles que son necesarios adquirir por motivos de utilidad pública. Lo cual, a su juicio, debe, se constituye en otro reto a favor del saneamiento de la propiedad.

En ese sentido, se considera que en estas urbanizaciones ilegales, paralelamente a la generación de áreas de vivienda, se fueron consolidando áreas de uso público (vías, parques, zonas comunales, etc.), espacios que paulatinamente se han ido incorporando a la ciudad surtiendo las diferentes necesidades de las comunidades. Este proceso de legalización de los barrios de invasión ha hecho que varios predios quedaran afectados por el uso público sin convertirse en propiedad pública, es decir el uso de estos se enmarca dentro de la definición de espacio público que fue establecido el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, sin embargo, su titularidad se ha mantenido en el dominio de lo privado. En sus palabras: *"…la expansión de las urbanizaciones piratas origina un gran número de inmuebles destinados por su uso y afectación al espacio público que, no obstante, permanecen dentro del dominio privado".*

De esta situación, a juicio de los ponentes, se derivan varios problemas que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

a) "Los propietarios inscritos de estos bienes en cualquier momento pueden venderlos, hipotecarlos, darlos en pago". Esto sería una pérdida para la comunidad que tiene expectativas ciertas de uso e inclusive expectativas de inversión comunal;

b) También en los barrios de invasión que no han sido todavía "legalizados", se encuentran áreas que corresponden legalmente al concepto de "Espacio Público" consagrado en los artículos 5° y 6° de la Ley 9ª de 1989, básicamente porque vienen siendo usados de forma pública. Por lo anterior, cuando las empresas gestoras del suelo requieren adquirir estos predios afectados por el uso público, los titulares privados hacen unos avalúos sin tener la consideración del uso. De aceptarse tales precios se estaría beneficiando a los urbanizadores ilegales sobre aquellos autorizados;

c) En aras del interés público las entidades territoriales requieren comprar predios en zonas sin legalizar o legalizadas. Muchas veces estos predios necesitan un saneamiento de los títulos de los inmuebles en caso de presentarse irregularidades. Las acciones civiles para realizar estos saneamientos generalmente son muy largas, mientras la necesidad de adelantar los programas y las obras por parte de las entidades públicas debe ser en tiempos cortos. La Ley 388 de 1997 dispuso un mecanismo expedito para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública, sin embargo, esta no tuvo en cuenta situaciones que podían obstaculizar el mecanismo requiriéndose un saneamiento previo de la tradición del inmueble, lo cual hace inoperable la adquisición de tales predios por parte de las entidades territoriales.

Es por ello que el proyecto de ley bajo examen en su exposición de motivos concluye que es necesario establecer un mecanismo para sanear los vicios en la tradición que tengan los inmuebles afectados por uso público.

III. MARCO NORMATIVO

El Estado ha regulado la materia objeto de debate en las siguientes normas:

a) Inicialmente sustentándose en las leyes 65 de 1942, se expidieron la Ley 1ª de 1948 y la Ley 41 del 1966. Estas leyes permitían que con la autorización del Consejo y de la personería municipal, se realizara la transferencia de predios ocupados, a través de escritura pública, sin importar el uso destinado, ni el avalúo correspondiente, solo se requería que se diera la ocupación del predio en forma pacífica y con ánimo de señor y dueño. Además de correr con los costos notariales y de registro;

b) Seguidamente, en el año 1959 con la Ley 137, se fortaleció la anterior política, haciéndose extensiva a la adjudicación de bienes baldíos;

c) Posteriormente, se expidió la Ley de reforma urbana, Ley 9ª de 1989, la cual permitió que las entidades de orden nacional cedieran a título gratuito inmuebles de su propiedad que fueran fiscales, con la condición de que la ocupación ilegal fuese para **viviendas de interés social** y que fuese anterior al 28 de julio de 1988. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 540 del 1998, y con la misma se evidenció la tendencia a direccionar la titulación de predios fiscales aquellas ocupaciones que reunieran las condiciones de vivienda de interés social, señalando los parámetros y los requisitos para acceder a la titulación;

d) En 2005 se expide la Ley 1001, la cual no tiene cambios sustanciales, pero modificó la condición de temporalidad, para la cual se estableció que la cesión a título gratuito se haría a aquellas ocupaciones existentes anteriores al 30 de noviembre de 2001;

e) Por último, el Decreto número 4825 de 2011 reglamentó el artículo 2° la Ley 1001 de 2005, el cual fue compilado en el Decreto Único reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

El Ministerio de Vivienda consideró positiva la iniciativa legislativa, en tanto medida que pueda brindar herramientas fundamentales para el saneamiento de predios ocupados de forma ilegal, siendo esta una tarea propicia para consolidar los entornos urbanos que ofrezcan condiciones de vida digna para todos los colombianos pero considera que dicha política debe tener como eje central las Viviendas de Interés Social.

El Ministerio hizo las siguientes consideraciones de tipo técnico frente al articulado:

Artículo 2°. El artículo 2° del Proyecto de ley presenta la siguiente definición: "Asentamiento humano ilegal. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas". El Ministerio solicita, se expongan las razones por las cuales se establece el apartado subrayado de la norma, aparentando ser este una determinación cuantitativa arbitraria, pues los predios ocupados no necesariamente están en un mismo sector que formen un conjunto.

Así mismo pide que se explique el campo de aplicación la definición "Asentamiento humano ilegal" pues en el ejercicio de saneamiento de los predios fiscales se encuentra que estos suelen estar dispersos y no siempre asociados a un entorno de asentamiento humano ilegal. Es decir no necesariamente a un entorno de invasión. Respecto a estas consideraciones el Ministerio indica que es recomendable consultar el marco de la Ley 388 de 1997.

Artículo 3°. El artículo 3° del Proyecto de ley busca la modificación del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Veamos:

Artículo 2° de la Ley 1001 de 2005	Artículo 3° del proyecto de Ley
Artículo 2°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así:	**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:
Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. Parágrafo. En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles. Financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.	*Artículo 2°.* Las entidades del nivel nacional, ***departamental, distrital o municipal*** *(se adiciona),* cederán a título gratuito los predios de su propiedad, *(se elimina:* ***que sean bienes fiscales*****)** que hayan sido ocupados ilegalmente ***con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos*** *(sustituye: para vivienda de interés social),* siempre y cuando ***la mejora allí construida sea una vivienda.*** *(Sustituye: la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001).* ***La transferencia se hará*** *(sustituye: La cesión gratuita se efectuara) mediante resolución administrativa, (se elimina: a favor de los ocupantes)* la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. *(Se elimina: Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados).* En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. ***Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*** *(sustituye todo el parágrafo)*

El Ministerio considera inconveniente e inviable la nueva regulación en tanto constituye un cambio en la política estatal de vivienda. El artículo busca cambiar el concepto de Vivienda de Interés Social como criterio de focalización para la cesión a título gratuito:

a) El artículo elimina la temporalidad, desde la cual se debe contar el tiempo de ocupación. Manifiesta el Ministerio que esto contraria la parte expositiva del proyecto donde se dijo que: "…*simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con un ánimo de señor y dueño, durante más de 10 años, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal".* Para el ministerio esta eliminación de la temporalidad puede ser un incentivo *para promover las ocupaciones o las invasiones ilegales;*

b) Respecto al parágrafo modificado, el concepto del Ministerio se centra sobre la expresión de uso mixto que aparece en el proyecto, para la cual indica que esto evidencia una falta de claridad y confusión por parte del Proyecto de ley respecto al uso del suelo y su destino económico. Para ello, el Ministerio hace unas aclaraciones indicando que: A) el uso del suelo corresponde a aquella designación asignada al suelo por el POT o demás instrumentos que establezcan las actividades que puedan desarrollarse sobre el mismo. El Ministerio recuerda dos reglas básicas al respecto: 1. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible o condicionado, se entenderá entonces prohibido. 2. El uso del suelo es reglamentado en los POT, esquemas o planes básicos aprobados en los consejos municipales o distritales y reglamentado mediante decreto reglamentario. De modo que el uso del suelo no puede ser mixto.

A juicio del Ministerio, el concepto de "mixto" del proyecto hace referencia al destino económico, el cual es una clasificación con fines estadísticos que se da a cada inmueble en su conjunto, en el momento de la identificación predial de conformidad con la actividad predominante que se desarrolle. El Ministerio aclara que es la entidad catastral competente la que realiza tal calificación bajo criterios ya establecidos. Por lo anterior, el Ministerio expresa que la intención del parágrafo no tiene aplicabilidad en tanto que la entidad catastral califica la construcción con el destino económico predominante.

Artículo 4°. El artículo 4° del Proyecto de ley busca la Modificación del artículo 4° de la Ley 1001 de 2005:

Artículo 4° de la Ley 1001 de 2005	Artículo 4° del proyecto de ley
Artículo 4°. *Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011*. En el caso de los inmuebles ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, sobre los cuales se hayan construido templos o lugares propios para el cumplimiento de su misión pastoral o social, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%. El saldo se podrá financiar en las condiciones establecidas en el literal a) del artículo 1° de esta ley.	Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas **sin distinción de la religión que profesen (instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios** se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. Parágrafo 1°. Con las sumas que se recauden por concepto de lo establecido en el presente artículo, se deberá constituir un patrimonio autónomo, dedicado únicamente a mejoramiento de vivienda ubicadas en zonas de riesgo que haya establecido el instrumento de planificación territorial. Los municipios y distritos deberán reglamentar lo aquí establecido. Parágrafo 2°. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.

Frente a las modificaciones propuestas por el proyecto de ley, el Ministerio consideró:

a) La ampliación a todas las instituciones religiosas del marco de aplicación de la norma no es necesario en cuanto ya está en espíritu de la norma por irradiación constitucional, específicamente en el artículo 19 de la Constitución Política;

b) Respecto a la adición que se hace para que los predios que cuenten con mejoras de instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios y no solo de instituciones religiosas para que se les haga un descuento del 90% en el avalúo catastral en el momento de la enajenación a estas, el Ministerio indica, que debe tenerse en cuenta las implicaciones económicas para las entidades públicas, en cuanto con esta modificación se abre la posibilidad de enajenar los inmuebles fiscales sin tener en cuenta la función social de la propiedad, ni las caracterizaciones de los bienes enajenables, sus titulares y los eventuales beneficiarios.

Al respecto considera que debe considerarse la teleología en materia que regula este asunto, contenida en las normas: Decreto número 1778 de 2016, Ley 708 de 2001, Ley 388 de 1997, Decreto 1333 de 1986 (Código de régimen municipal) y demás disposiciones. Por lo tanto el Ministerio propone que: 1. el descuento del 90% sobre el valor catastral sea extendido solo a instituciones educativas y de salud. 2. Mientras para los predios que tengan actividades de uso comercial el descuento sea solo del 30%. 3. Los demás inmuebles deben quedar excluidos de este beneficio;

c) En cuanto al primer parágrafo adicionado el Ministerio considera que deben ser ampliados los fines de destinación de recursos, pues los municipios puede requerir destinar estos recaudos a prioridades más urgentes que la del mejoramiento de vivienda ubicada en zonas de riesgo.

Artículo 5°: Con respecto al artículo 5°, el Ministerio de vivienda considera aconsejable incluir la figura de la afectación de vivienda familiar, para que sea una ulterior forma de proteger el patrimonio familiar.

Artículos 7°, 8° y 9°: Para el Ministerio, los artículos mencionados desconocen la competencia del Congreso en la expedición de leyes que establecen las rentas nacionales y fijan los gastos de la administración. Por otro lado, el Ministerio llama la atención a la omisión que se hace respecto de las entidades de orden nacional como Invías y los Ministerios que carecen de la facultad de ejercer acciones urbanísticas de conformidad con el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, pero también posen predios fiscales.

Artículos 10 y 11: A juicio de la entidad, el artículo 10 resulta inconstitucional en cuanto desconoce la potestad de la rama judicial para administrar justicia y por tanto inconstitucional la facultad de disponer de predios que se encuentren en disputa judicial, pues esto vulneraría el derecho al debido proceso y a la propiedad privada de las partes involucradas. En cuanto al artículo 11 el Ministerio aclara que la Ley 388 de 1997 permite la expropiación por motivos de utilidad pública solo frente a las VIS.

Capítulo IV "Titulación de bienes inmuebles afectados al uso público": Respecto a este capítulo podríamos resumir los argumentos del Ministerio en los siguientes puntos:

a) Que la documentación requerida para solicitar la titulación de los predios de uso público a favor de las entidades, **NO** sea fijada en la ley pues esto puede causar inconvenientes prácticos en la adecuación de los trámites;

b) Que se aclare que esta titulación solo acontecerá cuando se encentren los inmuebles afectado por uso público bajo el dominio de privados;

c) Por último que se aclare en los artículos 17 y 18 del Proyecto de ley, que los bienes de uso público tales como, parques, vías, institucionales o dotacionales y de servicios públicos deben cederse a las entidades territoriales de manera obligatoria y gratuita pues no son objeto de compra, al contrario son zonas de cesión.

Artículo 20: El artículo en mención quiere dar atribuciones de titulación a las Oficinas de registro público que la normatividad (artículo 22 del Decreto número 2723 de 2014) no contempla, siendo solo el titular del predio el facultado para hacerlo. Se manifiesta en el concepto que debe el Ministerio quien apoye jurídicamente y técnicamente el proceso de titulación así como lo determina el artículo 2.1.2.2.2.5 del Decreto número 1070 de 2015.

V. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

Para emitir un concepto sobre la conveniencia para el país de los proyectos de ley referidos, debemos abordar el problema jurídico, económico, social, político y cultural que plantean los autores del mismo.

Para ello, es necesario de acuerdo con los manuales de la técnica legislativa, construir un estado del arte que nos brinde el suficiente criterio sobre el tema tanto en sus generalidades como especificidades.

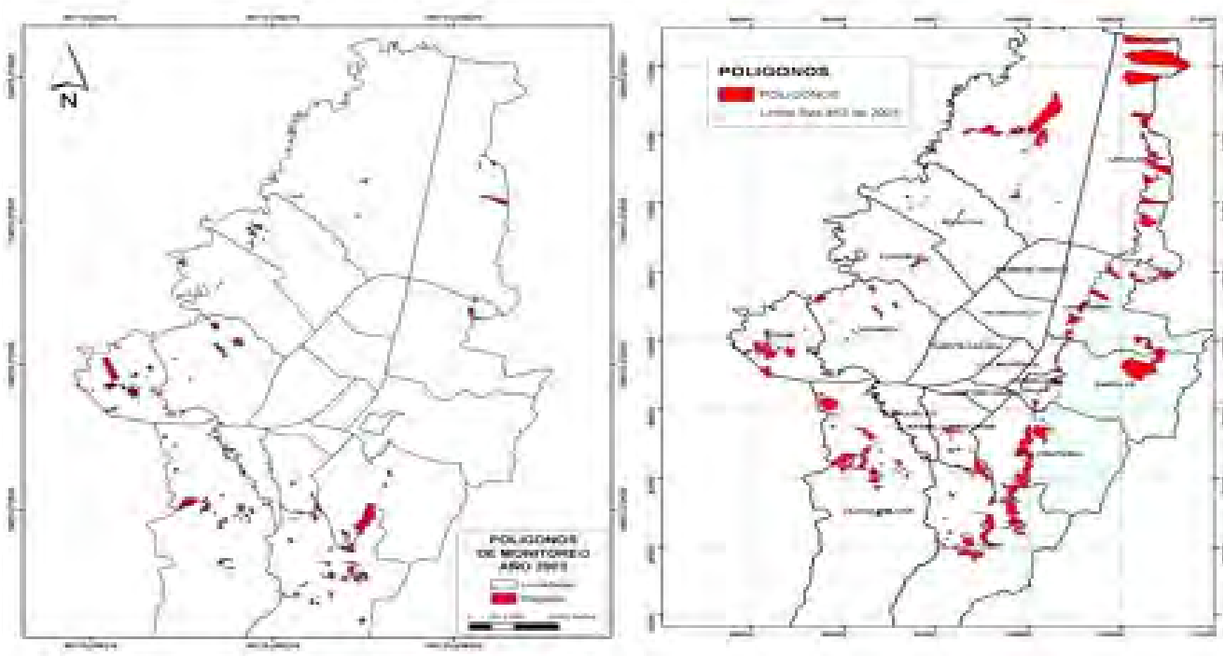
1. ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS ILEGALES:

a) Contexto

1.1. Las cifras

Según la Secretaría Distrital de Hábitat, se estima que en Bogotá, en 2017 había 21.873 asentamientos ilegales, para entonces el Distrito tenía la intención de legalizar 214 de estos asentamientos. Se dice que entre el 21% y el 24% del suelo urbano de Bogotá proviene de este tipo de asentamientos. Actualmente este fenómeno impacta 13 de las 20 localidades de la capital, las cuales ascienden a un promedio de 20.032 ocupaciones en dinámica y otras 35.000 consolidadas que impactan zonas de estructura ecológica principal, espacio público, predios del distrito y la nación e inmuebles privados.

Este fenómeno ha ido avanzando con el tiempo, ya que se pasó de tener 813 hectáreas localizadas al interior de 132 polígonos de monitoreo identificados como susceptibles a desarrollarse informalmente en el año 2003, a 3.663 hectáreas en 245 polígonos definidos para 31 de octubre de 2017. Según varios académicos las consecuencias que ha traído el fenómeno de los asentamientos ilegales para el Distrito son numerosas y afectan principalmente a la sociedad, al medio ambiente, a la economía, a la seguridad ciudadana y en especial a la gestión del gobierno de turno[1].



[1] Cuéllar Melo, Ernesto Camilo. Proliferación de los asentamientos ilegales en Bogotá D. C. Pontificia Universidad Javeriana. Julio 2018. Bogotá, D. C. Pg. 20-22.

Estadísticas ocupaciones ilegales 2016

Subsecretaria de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda - SDHT.

LOCALIDAD	POLÍGONOS	ÁREA (HA)	POLIGONOS DE MONITOREO 2016				
			CONSOLIDADAS	EN PROCESO	LOTES	PROVISIONALES	TOTAL
USAQUEN	33	989	1.189	37	155	238	1.619
CHAPINERO	19	269	445	31	37	99	612
SANTA FE	17	334	248	20	44	258	570
SAN CRISTOBAL	23	349	417	6	234	190	847
USME	50	452	829	73	489	713	2.104
TUNJUELITO	7	36	8	-	34	6	48
BOSA	28	193	1.749	167	171	171	2.258
KENNEDY	10	89	719	54	88	163	1.024
FONTIBON	3	39	30	1	8	80	119
ENGATIVA	4	19	16	-	21	26	63
SUBA	12	317	442	39	191	116	788
RAFAEL URIBE URIBE	11	96	635	63	1.695	291	2.684
CIUDAD BOLIVAR	36	562	2.937	332	1.449	2.578	7.296
TOTAL	**253**	**3.745**	**9.664**	**823**	**4.616**	**4.929**	**20.032**

Según Jorge Orlando Melo, este fenómeno data de finales del siglo XIX. Sin embargo, se acentuó a mediados del siglo XX, cuyo crecimiento acelerado desbordó la capacidad de control y planeación de la administración[2]. De las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8036 se han generado de manera ilegal[3]. El crecimiento de la población actual en Bogotá es superior al 1,7% anual según estadísticas del DANE[4]. De modo que se espera que este fenómeno venga en crecimiento.

1.2. Los asentamientos

Las construcciones en asentamientos ilegales, presentan altas condiciones de vulnerabilidad estructural; ya que se encuentran construidas en materiales provisionales como madera, cartón, latas, lona, entre otros; y aquellas que son edificadas en materiales permanentes como concreto, ladrillo, bloque; no cuentan con las normas mínimas de sismorresistencia. Estos lugares de "invasión" generalmente suelen ubicarse en predios sin urbanizar a los márgenes de la ciudad, en que no han tenido planificación y no están dispuestos para la articulación al resto de la urbe. Casi siempre carecen de los servicios públicos domiciliarios y puede que se encuentren en zonas de alto riesgo por inundaciones o deslizamientos. Estas crecen y se desarrollan de manera subnormal. Este fenómeno lo comparte o lo han compartido casi todos los países del mundo teniéndose varias denominaciones nacionales para estos: piénsese en las favelas de Brasil, *hooverville* o *shanty town* o *slum* en Estados Unidos, las Villamiseria de Argentina o incluso las Baraccopoli de Italia, entre otras[5].

1.3. Caracterización demográfica

Las personas que habitan estos asentamientos con frecuencia son familias de bajos ingresos, quienes no están en condiciones de adquirir una vivienda y optan entonces por predios ilegales. Sus habitantes en nuestro país suelen ser personas afectadas por el fenómeno de migración campo-ciudad, por el conflicto armado interno y otros fenómenos de desplazamiento. Se trata de personas que buscan mejores condiciones de vida, empleo y auxilio del Estado. La ONU[6] ha informado que en 2014 esta situación debían enfrentarla 114 millones de personas en la región latinoamericana. Los ocupantes de estas tierras suelen conocer de antemano la ilegalidad del asentamiento pero a través de relaciones comunitarias y otro mecanismo de presión se ha logrado la *consolidación urbana en los espacios barriales de origen ilegal en Bogotá.* Existe realmente una cultura de la ilegalidad que se percibe legítima.

2 MELO, Jorge Orlando. Historia mínima de Colombia. Editorial Turner 2017. Pg. 286.

3 Op Cit. Cuéllar. Pg. 21

4 Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Crecimiento Urbano en Colombia: Alcances y Restricciones. Universidad Nacional de Colombia. Noviembre 2017.

5 Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 42.

6 Ibid. Pg. 15.

No todas las zonas son ocupadas por personas de ingresos bajos y/o presenten algún aspecto de vulnerabilidad socioeconómico. También se han identificado prácticas comerciales irregulares, como por ejemplo, el negocio de los "Tierreros", los cuales lo constituyen urbanizadores que buscan un negocio especulativo debido a lo atractivo de la zona de invasión, como es en el caso de los cerros orientales de Bogotá y en otras zonas de la capital.

Sin embargo en Bogotá, existe una multiplicidad de actores que están involucrados en esta dinámica y que son determinantes de manera positiva o negativa en esta problemática. Estos son: Los propietarios de los predios, enajenadores ilegales (tierreros), JAL, Ediles y concejales, las familias de bajos ingresos ya mencionadas, Empresas de servicios públicos, Alcaidas locales, Secretarías de Distritales de (Hábitat, Planeación, Gobierno, Integración social), así como los institutos IDIGER, IDPAC, las Unidades Especiales de Catastro Distrital, la Caja de Vivienda Popular, Inspecciones de policía de Bogotá, Unidad Especial de Servicios Públicos, Policía Metropolitana de Bogotá, Fiscalía General de la Nación, Superintendencia de notarios y registro[7].

1.4. Causas y consecuencias

Las causas de estos asentamientos suelen estar en las dificultades económicas y sociales de la población, que sumados a los altos precios del suelo urbano y la especulación del mismo conllevaron a que la vivienda tenga unos altos costos, lo que ha impedido a la comunidad acceder al mercado formal de vivienda, inclusive la ofrecida por el Estado como Vivienda de Interés Social (VIS) la cual oscila entre 70 y 120 salarios mínimos. (Secretaría Distrital del Hábitat, 2008).

Es por esto que la oferta del mercado informal de vivienda o lotes sin servicios, promocionados por los urbanizadores ilegales o piratas, ante la ausencia de un control efectivo, genera una oferta con valores inferiores a los veinte (20) salarios mínimos. Estos costos están dados porque no existen condiciones mínimas de urbanización, tanto de servicios básicos, como de accesibilidad a la ciudad, por encontrarse ubicados en ocasiones por encima de la cuota de prestación de servicios o en zonas de riesgo de inundación o deslizamiento.

A nivel distrital se atribuye el problema a la inoperabilidad de las alcaldías locales que no tiene los recursos suficientes para el ejercicio de planeación y control. En efecto el Observatorio de Gobierno urbano de la Universidad Nacional de Colombia ha señalado que este fenómeno sigue siendo un problema de planeación y control por parte de los gobiernos locales y que, en este sentido, los instrumentos de ordenamiento, planeación y gestión se han quedado orientados únicamente a la ciudad formal[8].

Las causas de esta problemática en la Capital son múltiples, y sus consecuencias aún mayores. El estudio de la Universidad Nacional de Colombia realizó la siguiente clasificación:[9]

789

Causas Directas	Causas Indirectas	Consecuencias
1. Bogotá por ser la capital de los colombianos es receptora de mucha población que piensa que acá hay mayores oportunidades y beneficios, lo que ha generado la llegada de miles de personas en búsqueda de oportunidades laborales, estudio y vivienda. 28	1. Política Pública de vivienda distrital ineficiente.	1. Uso y aprovechamiento informal de la propiedad.
2. Desplazamiento forzado de familias en otra regiones del país que produjo flujos internos de población por los conflictos social y armado que vive el país por más de 50 años.	2. Falta de control urbanístico de las Alcaldías Locales.	2. Familias Estafadas.
3. Dificultades económicas y sociales de la población por sus bajos ingresos o por estar desempleados.	3. Prestación ilegal del servicio por parte de las empresas de servicios públicos.	3. Incremento acelerado de la población.
4. Altos precios del suelo urbano generados por los escases de tierra para construir vivienda o por la especulación de los mismos.	4. Deficiente planificación territorial.	4. Expansión de la ciudad.
5. Los altos costos para acceder a una solución de vivienda, así sea la vivienda de interés social o prioritario.	5. Falta de articulación entre las entidades del Distrito.	5. Conexiones fraudulentas de aguas, luz, gas y teléfono.
6. La oferta de vivienda por parte de los urbanizadores piratas es más accesible que la del Estado o el privado.	6. Falta de articulación entre entidades distritales y nacionales.	6. Segregación espacial y social.
	7. Ausencia de una Política Pública de Atención y Control a los Asentamientos Ilegales.	7. Especulación del suelo.
	8. Política de reasentamientos ineficiente.	8. Afectación de estructura ecológica principal y suelos de protección.
	9. Débil coordinación operativa con policía y ejército en materia control y actuación.	9. Crecimiento desordenado de la ciudad.
	10. Falta de protección de recursos naturales por parte de las entidades ambientales.	10. Familias en constante riesgo por el suelo que habitan.
		11. Desalojos por restitución de inmuebles.
		12. Carencia de servicios públicos.
		13. Bajo acceso a servicios de salud, educación y trabajo.

7 Ibid. Pg. 30 – 35.

8 Unimedios. Urbanizaciones informales: Falta de planeación y control. Universidad Nacional de Colombia. Julio 2017.

9 Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 27 – 29.

Causas Directas	Causas Indirectas	Consecuencias
1. Bogotá por ser la capital de los colombianos es receptora de mucha población que piensa que acá hay mayores oportunidades y beneficios, lo que ha generado la llegada de miles de personas en búsqueda de oportunidades laborales, estudio y vivienda. 28 2. Desplazamiento forzado de familias en otra regiones del país que produjo flujos internos de población por los conflictos social y armado que vive el país por más de 50 años. 3. Dificultades económicas y sociales de la población por sus bajos ingresos o por estar desempleados. 4. Altos precios del suelo urbano generados por los escases de tierra para construir vivienda o por la especulación de los mismos. 5. Los altos costos para acceder a una solución de vivienda, así sea la vivienda de interés social o prioritario. 6. La oferta de vivienda por parte de los urbanizadores piratas es más accesible que la del Estado o el privado. 7. Organización de grupos familiares para invadir predios. 8. Pérdida constante del poder adquisitivo, del salario y los ingresos en relación con los costos de la vivienda.	1. Política Pública de vivienda distrital ineficiente. 2. Falta de control urbanístico de las Alcaldías Locales. 3. Prestación ilegal del servicio por parte de las empresas de servicios públicos. 4. Deficiente planificación territorial. 5. Falta de articulación entre las entidades del Distrito. 6. Falta de articulación entre entidades distritales y nacionales. 7. Ausencia de una Política Pública de Atención y Control a los Asentamientos Ilegales. 8. Política de reasentamientos ineficiente. 9. Débil coordinación operativa con policía y ejército en materia control y actuación. 10. Falta de protección de recursos naturales por parte de las entidades ambientales. 11. Poca efectividad en procesos de judicialización contra bandas de tierreros. 12. Cultura de la ilegalidad avalada por la sociedad y las autoridades. 13. Falta de aplicación de las pocas normas y sanciones existentes. 14. Desconocimiento sobre las implicaciones de la ocupación ilegal.	1. Uso y aprovechamiento informal de la propiedad. 2. Familias Estafadas. 3. Incremento acelerado de la población. 4. Expansión de la ciudad. 5. Conexiones fraudulentas de aguas, luz, gas y teléfono. 6. Segregación espacial y social. 7. Especulación del suelo. 8. Afectación de estructura ecológica principal y suelos de protección. 9. Crecimiento desordenado de la ciudad. 10. Familias en constante riesgo por el suelo que habitan. 11. Desalojos por restitución de inmuebles. 12. Carencia de servicios públicos. 13. Bajo acceso a servicios de salud, educación y trabajo. 14. Imposibilidad de inversión por parte del Distrito. 15. Altos Costos por reasentamiento. 16. Niños y adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad. 17. Problemas de salubridad por disposición de aguas residuales. 18. Inseguridad de las familias y de la ciudadanía en general. 19. Microtráfico, reclutamiento forzado y bandas de limpieza social.

b Consecuencias

Quisiéramos evidenciar en particular tres flagelos de esta problemática: 1) asentamiento de estructuras criminales, 2) tierreros o urbanizadores piratas, 3) clientelismo electoral.

1. Estructuras criminales

Respecto a este elemento, se encuentra que en estas zonas de "invasión" se han constituido estructuras criminales que suplantan los deberes del Estado suministrando los servicios públicos de forma fraudulenta, mientras paralelamente se dedican al tráfico, asesinatos, reclutamiento forzados y constitución de "grupos de limpieza"[10]. Esto constituye una presión constante para los habitantes que desmejora aún más sus condiciones de vida y evidencia la ineficiencia operativa y normativa, siendo que estos problemas estructurales de gobernanza desbordaron ya desde hace tiempo sus capacidades administrativas.[11]

La criminalidad que existe en estas zonas debe ser vista desde su contexto socio-económico donde la precariedad y la falta de oportunidades empujan a los habitantes al crimen, un ejemplo extremo lo constituyen las favelas en Brasil, en donde 10 000 personas son narco-guerrilleros del Comando Vérmelo (la mitad niños) en las favelas de Río de Janeiro y 20 000 de Primer Comando Capital en São Paulo. Esto aumenta la violencia y discriminación en esas zonas[12].

2. Urbanizadores piratas o "Tierreros"

El Concejal de Bogotá del partido Cambio Radical, Yefer Vega Bobadilla, ha denunciado esta situación sobre todo relacionándola con las mafias denominadas "Tierreros", que estafan a la población vulnerable, cobrando desde 500.000 pesos mensuales por uno o dos años, prometiéndoles la escrituración de los predios, que les hacen invadir a veces con niños y ancianos para dificultar el desalojo por parte de la fuerza pública. Les hacen llegar luz y agua con las respectivas cuentas de cobro.

En otras ocasiones la modalidad de estafa es diferente y ni siquiera le prometen escrituración sino que solo los impulsan y le facilitan la ocupación ilegal para que después acuda el Estado a su legalización. Estos lotes son vendidos entre

10 Ibid Pg. 23.

11 Ibid Pg. 23

12 Wikipedia. Org. Asentamientos irregulares. (Consultado el 24 de febrero de 2019).

8 y 15 millones, pero cuando haya construcción consolidada se puede hablar de 20 a 40 millones de pesos. La constante es que son organizaciones con modus operandi bien definidos y roles determinados, además siempre se aprovechan de los colombianos que tienen una expectativa de vivienda digna. Sin embargo la cultura de ilegalidad va en crecimiento y los ocupantes son frecuentemente cómplices y legitiman el actuar de estos tierreros[13].

Los tierreros en realidad vienen a señalar la debilidad institucional del Estado, que diseminada como imaginario social, facilita la acción individual y colectiva de quienes desean obtener una vivienda a cualquier costo. La existencia de una cultura de la ilegalidad, alimentada por los vacíos de poder que deja la (in)acción estatal y, por supuesto, como una respuesta a procesos de socialización (de civilización) fallidos o inefectivos. Esta cultura de la ilegalidad va cogiendo forma en la medida que hay una complicidad y omisión por el Estado, e intereses de actores económicos y políticos que normalizan la situación y la extienden.

3. Clientelismo Electoral

En una exhaustiva investigación de la profesora Gloria Isabel Ocampo de la Universidad de Antioquia, se indica como en Colombia, pero en específico en Montería, se puede evidenciar una práctica cultural bastante notoria en el medio nacional que involucra actores electorales y las comunidades, puesto que lo que se buscar es sacar provecho de las necesidades de una población, haciéndolos un potencial escenario de búsqueda de votos.

Según esta investigación, para finales de los años noventa, Montería se había constituido como el centro más grande de desplazamiento y por ende de asentamientos ilegales de Latinoamérica. En efecto, ya en los primeros documentos COMPES (consejo nacional de política económica y social) se hablaba del problema del desplazamiento[14]. En esta investigación se narra como en Montería las invasiones se pactaban con los políticos y las autoridades locales. En sus palabras: *"(…) Mas aun, la invasión se concebía como una asociación entre ciudadanos y el estado: La invasión es pues un acto legítimo para los invasores y aunque es ilegal se legaliza mediante la interpretación popular de las leyes y, sobre todo, al ser asimilado por el clientelismo, elemento definitorio del sistema político cordobés (…)".*[15]

La lógica de este clientelismo predica que a falta de estímulos del votante para la participación, hay que ayudarlo en alguna situación concreta para que este pueda acompañar al político electoralmente. Bajo esta lógica en el comercio de votos, "el voto se da a alguien" y en contraprestación se espera algo tangible. Esta es la razón por la cual obras públicas e inversiones estatales se personalizan. Para los desprotegidos y la población más vulnerable y necesitada, entrar en esta lógica proporciona cierta idea de seguridad no despreciable; les permite a los desposeídos atender necesidades básica (como la vivienda) y tener cierta sensación de protección e inclusión en el sistema político. La investigadora referida indica que: "En este contexto de relaciones sociales y políticas surge y se consolida el dispositivo de lo que hemos llamado de urbanización por invasión, que involucra a los invasores, a sus líderes, a los políticos y al Estado mismo que encuentra en el clientelismo y en mecanismos como los descritos, una manera de construir su versión local y de lograr cierta funcionalidad, aunque al mismo tiempo –según la observación de Daniel Pécaut– se debilita, al quedar involucrado en las rivalidades por apropiarse de los puestos y de los recursos.".[16] Esta cultura clientelista es muy conocida en todo el país. En la Capital tenemos nuestros hitos históricos protagonizados por congresistas y actores políticos de renombre. El controversial y difunto Rafael Forero Fetecua ex militante del Partido Liberal, ex concejal de Bogotá y ex Senador de la República, es un buen ejemplo de ello.

c) Las respuestas que ha dado el Estado

El Estado, usualmente a pesar de su actitud pasiva, al momento de la invasión cambia de actitud e interviene cuando el conflicto social se agudiza y los asentamientos inician a producir consecuencias perjudiciales para los asentamientos formales o se hace imperante la urbanización. Para ello, el Estado ha respondido de con varias soluciones dependiendo de la estrategia y táctica que sea más conveniente en un momento y espacio dado. Es decir hay una gran cantidad de variables que determinan el actuar del Estado respecto a esta problemática. Veamos algunas de ellas.

1. Desalojos forzosos

Los desalojos forzosos son una constante histórica en el mundo para enfrentar este problema pero resulta la mediada más inadecuada de todas. Naciones Unidas lo condena como una práctica violatoria de los Derechos Humanos. Los desalojos forzosos tiene un sin número de consecuencias negativas para las familias y el tejido social. Generalmente solo produce más pobreza y agrava la situación de las personas que recurren a la invasión. Para hacer frente a estos desalojos, muchas veces promovidos por la especulación inmobiliaria, los pobladores

13 Serrano Vargas, Mónica. Tierreros vuelvan a ocupar predios recuperados por el Distrito: Denuncia Concejal Yefer Vega. Consejo de Bogotá D. C., mayo 2017.

14 Ocampo, Gloria Isabel. Urbanizaciones por Invasión. Conflicto Urbano, Clientelismo y Resistencia en Córdoba. Revista Colombiana de Antropología Vol. 39 2003. Bogotá, D. C.

15 Ibid.

16 Ibid.

se organizan y buscan apoyo en instituciones universitarias y religiosas.[17]

Las autoridades locales son protagónicas en estos procesos de desalojo, las cuales generalmente justifican la práctica por razones de renovación urbana y motivos ambientales. Sin embargo suelen esconderse prácticas de segregación social y normalización de la pobreza.

El desalojo es una práctica inconstitucional violatoria directa del artículo 51 de la constitución, en cuanto mantiene a las personas en un estado de indignidad e inseguridad negándoles el Derecho a la vivienda Digna e incumpliendo con el deber del Estado Social de Derecho. Este Derecho ya había sido establecido en el 1948 en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derecho Humanos.

2. Reubicación

Existe también la necesidad de reubicar las poblaciones cuando su asentamiento se ubique en una zona de riesgo o represente una amenaza ambiental.

3. Saneamiento jurídico

Cuando no es posible desalojar a la población porque existe una expectativa legítima o acción colectiva, las redes clientelares logran su cometido activando la "legalización" jurídica pasando entonces de la invasión a la urbanización como tal. El Estado ha dispuesto desde la aparición misma de este fenómeno mecanismo legales para la titulación y cesión a título gratuito de predios fiscales, baldíos y bajo otros mecanismos, la titulación a ocupantes-poseedores de predios ya titulados a particulares. Existe todo un marco normativo y guías de titulación para las entidades de orden nacional y territorial[18].

Ahora bien, para hacer esto, el Estado debe antes sanear jurídicamente los predios afectados por las mencionadas ocupaciones, esto en cuanto se presentan varias situaciones irregulares que impiden la cesión o titulación, además de afectar el estado contable de las entidades territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que impiden realizar inversiones y actos de disposición, generando incertidumbre en la identificación de los recursos físicos.

Debe entenderse por saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria: la consolidación de la propiedad y titularidad de los bienes inmuebles en el patrimonio de las entidades de derecho público del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Es decir que los bienes fiscales de la nación entren a ser parte del patrimonio de una entidad de derecho público, como lo puede ser el Distrito Capital. Por lo anterior, las entidades deben generar mecanismos eficaces de diagnóstico, identificación y definición de la situación jurídica, que permitan aplicar los instrumentos jurídicos disponibles para sanear la propiedad. Esto implicaría en principio tres acciones que deben ser adelantadas por el Estado. 1. Estudio de títulos. 2. Estudio urbanístico. 3. Diagnóstico catastral. Cada una de estas etapas es fundamental para el saneamiento y eventualmente iniciar el proceso de cesión o titulación de los predios fiscales.[19]

D. La política de Vivienda de Interés social y limitaciones para la cesión a título gratuito de predios fiscales en Colombia

Como ya se ha mencionado, el Estado en su continuidad en la regulación de aspectos de vivienda de interés social ha venido poniendo unas pautas respecto de los criterios que se deben tener al momento de ceder un bien fiscal a un particular cuando ya ha sido saneado.

Así mismo, el Ministerio de Vivienda señaló para el análisis del presente Proyecto de ley que el criterio de focalizar la política de adjudicación y cesión de bienes fiscales y baldíos del se ha centrado en las Viviendas de Interés Social.

Esto en primer término, porque así se guarda coherencia con el artículo 51 de la constitución política de Colombia. La norma fundamental del Estado Colombiano establece algunos caminos para cumplir con su teleología. El primero de ellos es *"fijara condiciones necesarias para hacer efectivo este Derecho"*. Esta fórmula que propone el constituyente está en abstracto, lo cual deja un amplio margen para que los gobiernos de turno busquen fijar esas condiciones necesarias para conseguir tal propósito. Sin embargo el artículo constitucional también prescribe una política de Estado y lo hacer especificando tres rutas a) Promover planes de Vivienda de Interés Social, b) promover sistemas de financiación a largo plazo, y c) promover formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Con el fin de consolidar la primera de las rutas, esto es, para promover planes de Vivienda durante el nuevo régimen constitucional la normatividad ha recogido algunas prácticas administrativas y normativas anteriores, una serie de actuaciones estatales que fueron configurando la actual política de vivienda de interés social.

Para el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991 se adoptó el sistema de subsidios a la demanda, el cual sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era directamente constructor de viviendas, proveedor de créditos y de subsidios. Sin embargo, el sistema de subsidios es progresivo, el monto de

[17] Everett, Margaret. Desalojo Forzoso y Derechos Humanos en Colombia. Lincoln Institute. (Consultado en línea el 24 de febrero de 2019) -https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/desalojos-forzosos-derechos-humanos-en-colombia

[18] Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial. Guía metodológica 6, Saneamiento y titulación de la propiedad pública inmobiliaria. 2005.

[19] Ibid.

los mismos es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos[20].

El primer hito normativo bajo el nuevo imperio constitucional fue la Ley 3ª de 1991 por medio de la cual se estableció el sistema nacional de Vivienda de Interés Social. Con la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial", se desarrollaron tres instrumentos básicos para la política de VIS: El primero fue la obligación para los municipios de expedir Planes de Ordenamiento Territorial, definiendo áreas destinadas a la construcción de VIS y programas de provisión de servicios públicos para las mismas. El segundo fue el sistema de participación de los municipios en las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificar y ejecución de obras que generen valorización. En esta forma el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se puede canalizar en beneficio de los compradores de vivienda de ingresos bajos en lugar de excluirlos del mercado por incrementos de precios. El tercero fue la expropiación de terrenos por vía administrativa por motivos de utilidad pública, entre los cuales se define el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

En el año 1999 se reforzó el marco normativo a solicitud de la rama judicial expidiéndose como resultado la Ley 546 de 1999. Esta última ley en su artículo 91 se subrogó el artículo 44 de la Ley 9ª de 1989 en donde se daba la definición de Vivienda de Interés Social. Bajo estas políticas, se creó el programa de titulación de predios fiscales que es aquel que nos convoca. Estos programas son liderados por el Ministerio de Vivienda, ambiente y desarrollo territorial, pero también las entidades territoriales pueden adelantar el programa de manera autónoma.

El marco normativo de esta política inicialmente lo constituyó la Ley 9ª de 1989. En efecto en el artículo 58 se estableció la obligatoriedad de la cesión a título gratuito por parte de la nación a sus ocupantes siempre que estuvieran destinados a vivienda de interés social, ocupados ilegalmente antes de julio de 1988, no estuvieran destinados a salud, ni educación ni estuvieran en zonas de alto riesgo. Sin embargo la viabilidad de estos programas depende directamente de los planes de desarrollo nacional y territorial. Es decir dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se estableció la ejecución de acciones concretas para la solución de vivienda, justamente con la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se introdujo un programa dirigido al tal propósito.

En el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005 se obligó a las entidades públicas de orden nacional (cuya aplicabilidad vale también para las entidades territoriales) a ceder a título gratuito los terrenos de su propiedad ocupados ilegalmente con el fin de constituir viviendas de interés social. Estas entidades tendrán dos posibilidades: adelantar directamente el programa y transferir el predio a otra entidad para que ceda los predios a sus ocupantes.

Estos programas de titulación tiene un grande alcance en cuanto significa una seguridad de permanencia en el sitio donde construyeron su vivienda, incorporar la vivienda al mercado inmobiliario, obtiene el beneficiario todas las prerrogativas inherentes al derecho de dominio (compraventa, liquidación de sociedades conyugales o de hecho, acceso a los servicios públicos, servir de garantía real), contribuye al ordenamiento del territorio, incrementa la base del impuesto predial y de valorización; para el departamento significa incrementar el recaudo del impuesto de registro, y para la sociedad en general significa fortalecer la economía regional al integrar el valor del predio más las mejoras construidas al mercado[21].

Para ser beneficiarios de estos programas se tiene que reunir ciertos requisitos. De conformidad con los artículos 2° de la Ley 1001 de 2005 y 95 de la Ley 388 de 1997, estos son:

a) Que el inmueble objeto de cesión sea de propiedad del municipio y/o de sus entidades descentralizadas, que la ocupación haya iniciado con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, de acuerdo con el estudio de títulos que para determinar la real situación jurídica y catastral del mismo, se adelante al respecto;

b) Que el inmueble objeto de cesión no se encuentre ubicado en zonas insalubres o que presenten peligro para la población, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, para lo cual deberán tomar en cuenta las normas urbanísticas correspondientes;

c) Que los inmuebles están ocupados con viviendas cuyo carácter de interés social sea certificado por la autoridad competente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto número 1420 de 1998 y demás normas complementarias;

d) Que el beneficiario de la cesión a título gratuito, no sea poseedor o propietario de otra solución de vivienda (Decreto número 3111 de 2004, Capítulo II, artículo 7°, literal d);

e) Que el peticionario sea ocupante del inmueble objeto de cesión y que dicho inmueble este destinado a su vivienda y la de su familia, de acuerdo al Decreto número 540 de 1998, artículo 4º;

[20] Chiappe de Villa, María Luisa. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. CEPAL. Santiago de Chile. 1999.

[21] Ibid.

f) La ocupación no se encuentre en zona de riesgo, protección o proyección, concepto previo de las entidades competentes;

g) El beneficiario no puede haber recibido subsidio del Gobierno nacional, como el FOREC;

h) El área mínima construida de la vivienda debe ser de 35 metros cuadrados.

Debemos especificar que el requisito contenido en el literal C antes expuesto, remite a una norma que indica los procedimientos, parámetros y criterios respecto de los avalúos de bienes inmuebles para la ejecución en ciertos eventos por parte de la administración. Esta norma nos será útil a la hora de hacer nuestra disertación técnica respecto del Proyecto de ley en cuestión. En la norma referenciada en este literal se establece que:

Artículo 27. Cuando se trate de avalúos para establecer si un inmueble o grupo de inmuebles tiene o no el carácter de Vivienda de Interés Social, para adelantar los procesos previstos en los artículos 51 y 58 de la Ley 9ª de 1989 y del artículo 95 de la Ley 388 de 1997, se tendrá en cuenta la totalidad del inmueble, incluyendo tanto el terreno como la construcción o mejora.

El Decreto número 4825 de 2011 reglamentó la Ley 1001 de 2005 en lo relativo al procedimiento de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social. Dentro de sus regulaciones, pasan a sinterizarse algunas de las condiciones exigidas para la procedencia de dicha titulación:

Respecto al predio:

- No debe tratarse de un bien de uso público o afectado a un uso o servicio público.
- No debe tratarse de bienes ubicados en zonas insalubres, de riesgo o en zonas insalubre, de riesgo o en zonas de conservación o protección ambiental y en general que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.
- Deben haberse ocupado con vivienda de interés social y dicha ocupación ilegal debe haber ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.
- La vivienda debe tener un valor que corresponda a los parámetros establecidos para la vivienda de interés social (VIS) señalados en el artículo 10 del decreto 4825 de 2011 y el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Respecto al ocupante

Respecto al ocupante:

- Los ocupantes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, relacionados con las limitaciones temporales para la residencia y la venta del bien, así como las imprecisiones y falsedades.
- No procederá la cesión en favor de las personas que sean meros tenedores de bienes inmuebles por cuenta de las entidades públicas o de particulares o aquellos que aleguen la condición de ocupantes, sin hacer uso del inmueble en su carácter de vivienda.
- Los ocupantes que aspiren a obtener la cesión a título gratuito deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda con las limitaciones consagradas en el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991.
- Los ocupantes deben ser parte de un hogar que carece de recursos suficientes para adquirir, construir o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- No podrán postularse, acorde con lo dispuesto en los artículos 4° y 34 del Decreto número 2190 de 2009, las personas que formen parte de hogares que ya fueron beneficiarios de subsidio, o cuando alguno de los miembros de su hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular.

Una queja frecuente de los beneficiarios consiste en señalar que a pesar de los beneficios que se otorgan a la población con la Ley 1001 de 2005, se sienten de uno u otro modo vulnerados por su artículo 2°, ya que este no les permite disponer plenamente del bien inmueble titulado, puesto que el mismo queda afectado por un término de diez (10) años para vender. Lo anteriormente mencionado deja en claro la prohibición que tiene el propietario beneficiario del subsidio de titulación, para la realización de préstamos bancarios que les permita el mejoramiento de la vivienda, el crecimiento de un negocio familiar o la venta del bien inmueble para cambiar de domicilio. Los propietarios de las viviendas de interés social que reciben el subsidio de titulación por parte de la entidad territorial, de alguna forma se sienten perjudicadas, ya que sus predios quedan afectados durante 10 años para la hipoteca, arrendar , la venta y/o enajenación. Pero Algunas familias favorecidas con las titulaciones aceptan las medidas de la Ley, porque entienden que su fin es proteger la propiedad, ya que la medida evita que sean afectadas por entidades bancarias. El fin principal del Estado con la aplicación de esta Ley, es proteger a familias que por alguna situación común en el país, pierdan sus viviendas.[22]

Otra limitación que se reitera constantemente es que de acuerdo a la Ley 1001 de 2005, en ningún caso las cesiones se harán tratándose de bienes de uso público, ni bienes fiscales destinados a salud o educación. Tampoco podrán cederse cuando estos

[22] Ibid.

predios estén ubicados en zonas insalubres o que constituyan riesgo para la población.[23]

2. PROPUESTAS ALTERNAS

2.1. Planeación, prevención y control:

La medida más recomendada por los expertos en el tema y aquella que ha tenido los mejores resultados ha sido la de planeación, prevención y control del fenómeno de los asentamientos ilegales. Por control y prevención debe entenderse todo aquel mecanismo que permitan reunir toda la información posible para prever las implicaciones del fenómeno y poder actuar con un plan ya establecido que permita paliar o cuanto menos atenuar las consecuencias negativas resultantes de dicha problemática.

Poder prever el crecimiento y dinámica del fenómeno hay que establecer unas precauciones al respecto y determinar unos objetivos concretos consecuentes con las precauciones establecidas. Así mismo, podemos determinar cuáles son los mecanismos más estratégicos y las tácticas que el Estado debe adoptar para cumplir los objetivos que se hayan establecido dentro del imperio constitucional.

2.2. Plan de vivienda en el plan de Desarrollo de la Bogotá Humana[24]

El Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana 2012 – 2016, Acuerdo 489 de 2012, respecto al tema, en cuestión presento una política amplia centrada en la Identificación de los factores prioritarios de intervención y en la consecución de una actuación estatal acorde con el concepto constitucional de Estado Social de Derecho.

El objetivo prioritario que se estableció fue el desarrollo humano de la ciudad. Para ello además de enfocarse especialmente en la población joven y la más vulnerable, se buscó la reducción de todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales. Esto en el entendido que las formas de segregación es un impedimento para el desarrollo humano, siendo entonces el ser humano el centro de las preocupaciones del gobierno, siendo esto un eje estratégico.

En relación con programas y proyectos de vivienda el plan siempre estuvo dirigida al empoderamiento de las personas para que puedan desarrollarse en todas sus aristas. El artículo 21 contempló el Programa de vivienda y hábitat humanos. En dicho artículo se estipuló que para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna, se incrementaría la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular a los hogares víctimas del conflicto armado. Además se buscaría eliminar y atenuar, según tipos de hogares, las barreras derivadas de las dificultades de obtención de crédito o generación de ahorro propio.

En los criterios de priorización de este programa se tendrían en cuenta los hogares en situación de desplazamiento, en condiciones de riesgo no mitigable, las mujeres cabeza de hogar, hogares de bajos ingresos y particularmente niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afro descendientes, palenqueros raizales, indígenas y mujeres cabezas de hogar, beneficiarias de familias en acción.

El programa tenía varios proyectos que pueden ser de utilidad para la construcción de una política de vivienda de interés social integral. Estos fueron:

1. Producción de suelo y urbanismo para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario. Movilizar terrenos que no han sido urbanizados o edificados y gestionar predios que pueden ser densificados para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario acompañada de la producción de nuevos espacios públicos y equipamientos sociales relacionados con los sistemas de transporte público, de tal forma que se garantice el proceso de revitalización y apropiación de la ciudad y que faciliten la participación de los propietarios en los proyectos e incluyan la iniciativa privada en la construcción de la vivienda. Este proyecto, enfocado a la producción de suelo, se adelantará en el marco de la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación y demás mecanismos establecidos en el programa de ejecución.

2. Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia. Reformular la política de hábitat del Distrito y dentro de ella las modalidades y formas de operación de los subsidios, en el sentido de hacer efectivo el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos. El subsidio distrital se empleará principalmente en la generación de suelo con urbanismo de calidad para vivienda nueva y en el desarrollo de estrategias de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, con la introducción de mecanismos para asegurar la destinación de los inmuebles resultantes a la población en condición de vulnerabilidad y de menores ingresos objeto de la política, mediante la aplicación de los instrumentos contenidos en las Leyes 388 de 1997 y 9ª de 1989.

3. Mejoramiento integral de barrios y vivienda. Mejorar el entorno urbano de barrios legalizados, mediante la orientación de las inversiones de infraestructura pública y de recuperación de elementos ambientales en áreas estratégicas en los asentamientos de origen informal, mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomenten la cohesión social y la cultura participativa. Asimismo, busca adelantar acciones de titulación predial, reconocimiento de edificaciones, legalización de barrios y mejoramiento de vivienda en los asentamientos de origen informal identificados.

[23] Ibid.

[24] Bogotá Humana. Plan de Desarrollo 2012 – 2016. Acuerdo 489 de 2012 Bogotá, D. C.

a) Implementar una estrategia de intervención de mejoramiento integral con cultura participativa del hábitat en el área prioritaria del sector de Chiguaza; b) Realizar acciones de legalización, titulación, reconocimiento, regularización y obras de mejoramiento en barrios de origen informal; c) Mejorar la vivienda con acompañamiento técnico.

Con respecto a los asentamientos ilegales, se estableció un proyecto para mejorar integralmente los barrios y viviendas. Esto tanto para aquellos barrios ya legalizados y para aquellos en procesos de legalización. Lo anterior, para evitar que el proceso de legalización y titulación se dejará al arbitrio de las dinámicas sociales y económicas, y por el contrario, se hiciera mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomentaran la cohesión social y la cultura participativa y no la cultura de la ilegalidad; todo bajo un acompañamiento técnico de planeación y control por parte de la administración distrital.

En coordinación con este último programa se encontraba el de revitalización del centro ampliado. Con esto se buscó aumentar la oferta de unidades habitacionales asequibles a los hogares de más bajos ingresos en el centro ampliado de la ciudad promoviendo la mezcla social y de actividades. Los proyectos urbanos, que de iniciativa pública y alianza del sector privado, logren un proceso de densificación de la ciudad para contrarrestar el creciente desborde de los límites de la ciudad y sus implicaciones nocivas de todos tipo. Estos proyectos bajo la coherencia del plan buscaron que la producción de vivienda priorizara los sectores de ingresos más bajos. Dentro de este programa se cuenta con los proyectos de reubicación de las viviendas en riesgo o que impliquen afectaciones ambientales como parte del programa de prevención frente al cambio climático.

También debemos mencionar el Programa Bogotá, territorio en la región. Con este se buscó atender problemáticas supramunicipales y reconocer y mitigar sus impactos sobre la región mediante estrategias en materia institucional y socioeconómica, con el fortalecimiento y armonización de los mecanismos de planeación, gestión y de la generación de relaciones de reciprocidad y corresponsabilidad con el entorno regional, potenciado por el manejo coordinado de los recursos de regalías. Dentro de este programa se buscó mejorar el ordenamiento de los procesos de ocupación del territorio, clave en el fenómeno de los asentamientos informales.

Por último, es importante mencionar el programa de fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios. Este encamina la descentralización distrital en la perspectiva de reforzar la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, presupuesto y control de las administraciones locales y del fortalecimiento de su capacidad de gestión y de la coordinación con el nivel central. Como vimos anteriormente el problema de los asentamientos informales puede ser manejado de mejor forma si los territorios directamente afectados tienen las capacidades operativas de enfrentarlo, esto sin perjuicio del auxilio y la coordinación a nivel central en el Distrito Capital.

3. CONSIDERACIONES PARA SOLICITAR EL ARCHIVO

3.1. Viabilidad jurídica

En el presente informe se buscó adquirir la suficiente información para determinar si en el marco jurídico actual, la exclusividad de las Viviendas de Interés Social como criterio de focalización de los programas de titulación de bienes fiscales, siendo parte del desarrollo respecto al artículo 51 de la Constitución Política, es violatoria del principio de igualdad que debe imperar en Colombia y, establecer si el marco jurídico actual carece de un mecanismo legal que permita sanear la tradición del inmueble fiscal ocupado por asentamiento ilegal, que se va a adquirir por motivos de utilidad pública de modo que este cumpla con la función social de la propiedad consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política.

Este problema debe enfrentar la pregunta de si la exclusividad de las Viviendas de Interés Social como criterio de focalización de los programas de titulación de bienes fiscales, resulta violatoria del principio constitucional de igualdad.

Este problema es de fácil resolución si se aplica un método de análisis constitucional, usado por la rama judicial, que permite racionalizar la interpretación sobre el asunto, este es el test de igualdad, respecto del cual la Corte Constitucional ha dicho que es un método de análisis que se ha empleado para examinar tratamientos distintos establecidos por el legislador en ejercicio de potestad de configuración y en desarrollo del cual se hacen explícitas las principales cuestiones que estudia la Corte para decidir cuándo un tratamiento diferente es incompatible con el principio de igualdad. Se utilizará el modelo Colombiano también llamado Juicio de igualdad integrado siendo este la tecnología judicial más consolidada y reiterada[25].

Para poder dar inicio al test en estricto sentido, se debe establecer si se está ante sujetos comparables, esto en cuanto el concepto de igualdad es relacional y siempre presupone una comparación entre personas o grupos de personas.

En el caso analizado se contraponen dos grupos de personas:

[25] Galeano Fernando. Test de Igualdad en la jurisprudencia constitucional. Observatorio de Derecho Constitucional. Universidad de los Andes. file:///C:/Users/P/Downloads/185927575-Test-Igualdad.pdf

Ocupantes de predios fiscales que han invadido los predios con fines de Vivienda de Interés Social.	Ocupantes de predios fiscales que han invadido estos con construcciones que no caben en el concepto legal de Vivienda de Interés Social.

Para tal fin debemos valorar semejanzas relevantes y descartar diferencias irrelevantes. Hay dos criterios que se han desarrollado para tal propósito:

a) Los fines de la ley

La finalidad del marco normativo en debate, fija la exclusividad de las Viviendas de Interés Social como criterio de focalización de los programas de titulación de bienes fiscales, está encaminada a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia adecuado para que sus habitantes puedan realizar su proyecto de vida de manera digna, como desarrollo del artículo 51 de la Constitución Política.

Esto constituye una diferencia relevante respecto de los dos sujetos en cuestión:

1. Si bien el hecho que ambos sujetos sean ocupantes de predios fiscales, aquellos que han invadido con fines de desarrollar Viviendas de Interés Social son jurídicamente distintos de quienes se hayan asentado con otro propósito. Como ya se dijo, la Vivienda de Interés Social y su política está dirigida a garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. La clasificación para este tipo de viviendas se determinará a partir de los indicadores de necesidades básicas, insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos de las personas vinculadas.
2. La cesión a título gratuita de los bienes del Estado a particulares está permitida por la ley pero esta debe sustentarse en los principios, valores y derechos constitucionales y no en un mero acto de liberalidad por parte del Estado. Esta focalización está sustentada justamente en el artículo 13 de la Constitución Política, donde el mandato es lograr una igualdad real y material, y no simplemente formal. Sigue el artículo, que desarrolla uno de los principios fundantes del orden constitucional, que se debe dar una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Esta situación jurídica respecto de poblaciones vulnerables que acuden a la ocupación de bienes fiscales evidentemente implica una discriminación positiva.
3. No se puede equiparar a los ocupantes que hayan invadido un bien fiscal por cualquier razón con aquellos que lo han hecho en vista de sus necesidades más básicas. Los requisitos legales para ser beneficiario de la cesión o titulación de predios fiscales por parte de Estado responden a un criterio de determinación de aquella población prioritaria que se encuentra marginados y afectados en su dignidad humana, siendo este el fundamento mismo de la Republica como lo expresa el primer artículo superior.
4. Por último, no se puede olvidar la referencia expresa del artículo 51 de la Carta Política respecto de lo promoción de planes de Vivienda de Interés Social para hacer efectivo el derecho fundamental a la vivienda Digna. Esta mención literal indica que la política de Vivienda de Interés Social no es un mero capricho legislativo, se trata por el contrario de una disposición consciente y consensuada de la Asamblea Constituyente de 1991.

En cuanto no cabe hacer comparable los dos tipos de sujeto en mención por los motivos expuestos, no se puede dar procedencia a los siguientes puntos del juicio de igualdad integrado, pues la diferencia es de tal relevancia que evidencia inmediatamente que el trato diferenciado tiene un fundamento objetivo y razonable.

Por lo tanto, y ciñéndose a lo conceptuado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no es recomendable cambiar el concepto de Vivienda de Interés Social como criterio de focalización para la cesión a título gratuito. Por lo anterior, resulta contrario a los principios constitucionales e inconveniente el Proyecto de ley número 199 de 2018 acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018, y por tanto, se sugiere No darles trámite en cuanto ambos están encaminados a una finalidad que no es deseable, por los motivos expuestos anteriormente.

2. Conveniencia política

Jorge Eliécer Gaitán Ayala, clamaba que el pueblo no demanda la igualdad retórica ante la ley sino la igualdad real ante la vida. Estas palabras fueron recogidas por la Asamblea Constituyente cuando se elaboró la Constitución Política y fuente de todo el ordenamiento normativo colombiano. Con base en dicho instrumento, el Estado colombiano tiene el deber constitucional de hacer real y efectiva la igualdad de sus ciudadanos. Es decir no es una prerrogativa del Estado, sino la esencia de este que se sustenta en la garantía de los derechos fundamentales.

De acuerdo con el Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de américa latina después de Haití. Es séptimo a nivel mundial. Se estima que 13.5 millones de colombianos viven en condiciones de pobreza no teniendo entonces acceso a los servicios públicos y viviendo en condiciones de indignidad. En las ciudades la mayoría de esta población vive justamente en asentamientos ilegales.[26] Estos índices de pobreza, en gran parte están relacionados con el déficit de

[26] Monterrosa, Heidy. Según el Banco Mundial Colombia es el segundo país más desigual de América Latina. La República. Co. Noviembre 2017.

vivienda, que para 2009 según cifras del DANE estaba alrededor de los 10 millones de hogares.[27]

Ser propietario de una vivienda que cubra las necesidades básicas familiares, representa socialmente uno de los indicadores de superación de la pobreza más relevantes en el proceso de desarrollo de la sociedad. Como política de Estado, Colombia ha forjado lo que hoy se conoce como vivienda de interés social, la cual consiste en implementar programas, crear entidades financieras y de recaudo que faciliten el desarrollo de viviendas, cuyas características principales son: su bajo costo, fácil acceso, calidad y habitabilidad, permitiendo a la población más vulnerable, ubicada tanto en zona rural como en zona urbana a lo largo y ancho de cada municipio del país el acceso a una vivienda digna.[28] Con esta política se ha buscado salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros de los núcleos familiares y en particular de los más vulnerables.

Sin embargo se debe evaluar desde qué punto de vista se están construyendo unidades de vivienda masivas que si bien responden con uno de los principales requisitos para la dignificación de los sectores más vulnerables de la sociedad, generan brechas de desigualdad considerables que a largo plazo se podrían convertir en problemas sociales mucho más complejos. Afrontar los índices de pobreza a partir de la vivienda no constituye una medida definitiva o social, por el contrario se puede aseverar que las soluciones otorgadas en la actualidad hacen parte de la conformación de una sociedad conformista la cual debe enfrentarse a trabajos no formales que lastiman aún más la integridad de las personas, fortaleciendo la desigualdad y la inequidad.[29]

Si bien no se debe dejar a un lado la política de Vivienda de Interés Social, la superación de la pobreza y la dignificación de los sectores vulnerables de la sociedad Colombiana deben estar encaminados de forma integral. Profundizar en la consolidación de un tejido y cohesión social alrededor de esta problemática es la alternativa más razonable. Es decir no podemos seguir como Estado negando a la población los Derechos más elementales. No se puede seguir fomentando la cultura de la ilegalidad. Aceptar el sistema clientelar es aceptar la corrupción que se erige sobre las necesidades de los ciudadanos. En el río de Bogotá, se refleja el trasfondo insostenible de una civilización que no da importancia a su territorio ni a aquellos seres que lo habitan.

3. Concepto de archivo

Los proyectos de ley que nos convocan no tienen la capacidad de solucionar los problemas de vivienda en Colombia de fondo. Se basan en argumentos especulativos y jurídicamente inviables. Como se advirtió, la manera en la que se estructuraron los proyectos podría incentivar prácticas clientelares electorales y sectores comerciales ilegales. Los proyectos desconocen una política de Estado al destruir su enfoque más razonable que se centra en focalizar los esfuerzos en favor de aquellos grupos históricamente marginados. Hay un desarrollo y un interés social que justifica esta política, y como lo dijo el Ministerio de Vivienda en su concepto, modificar los elementos esenciales de esta política No es recomendable y representaría un incentivo para que se generen aún más ocupaciones ilegales con todas las situaciones negativas que se expuso.

La inclusión de estos predios fiscales en el mercado inmobiliario no es una prioridad que genere mejores condiciones de vida los pobladores de un determinado territorio pues ya están dentro de un mercado del suelo irregular que ya deja grandes ganancias a determinadas personas, que no se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Si los autores de los proyectos de ley aquí estudiados, insisten que el marco normativo de las viviendas de interés social es violatorio al principio de igualdad que debe regir la nación, entonces se les aconseja que no tramiten leyes en el congreso, pues pueden acudir de manera más eficiente y económica a la jurisdicción constitucional y demandar las normas que consideren contrarias a la Constitución.

El Estado, a pesar de la complejidad de la problemática no puede asumir una actitud pasiva frente a esta situación y debe cumplir su mandato constitucional. Por ello se propone que se construyan proyectos de ley que adopten las soluciones propuestas en este escrito, específicamente aquellas dirigidas a fortalecer la capacidad territorial de control y prevención del fenómeno de los asentamientos ilegales de manera coordinada en el nivel central.

Para obtener resultados y solventar esta problemática es prioritario disponer de datos exactos y actualizados que permitan adelantar políticas de planeación y control del fenómeno de los asentamientos ilegales, de modo que podamos predecir la expansión y actuar con prontitud, aun con mayor razón cuando esta representa un riesgo para lo población ocupante. Es igualmente necesario dotar a los asentamientos ya consolidados de todas las mejoras en pro de las garantías constitucionales de sus moradores, fomentando una cultura de la participación como respuesta directa a la normalización de la ilegalidad, además de favorecer la oferta de vivienda para que las personas no necesiten acudir a las invasiones en

[27] DANE. Deficit de vivienda. (Consultado en línea el 24 de febrero de 2019). - https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/deficit-de-vivienda -

[28] Higuera Espinosa, Leonardo. Políticas sobre vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Noviembre 2013. Bogotá, D. C.

[29] Ibid.

zonas jurídicamente y materialmente no aptas que terminen agravando aún más sus condiciones de precariedad.

Por último no se debe olvidar que las raíces de esta problemática, están justamente asentadas en las inequidades históricas de la nación y las debilidades de la sociedad civil y política para resolverlas.

VI. PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores se propone a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes Archivar el **Proyecto de ley número 199 de 2018,** "*por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones", acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 "por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos".*

Atentamente,

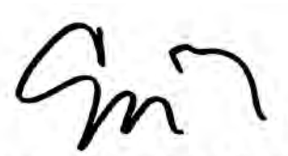


CÁMARA DE REPRESENTANTES –
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 7 de marzo de 2019

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del **Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara**, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,* presentado por el honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 134 - Miércoles 20 de marzo de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 012 de 2018 Cámara, por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional. .. 1

Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 199 de 2018 acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones" y "se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos. 12

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2019

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIX - Nº 315 Bogotá, D. C., miércoles, 10 de junio de 2020 EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 261 DE 2019 SENADO Y 199 DE 2018 CÁMARA

"Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"

Bogotá, 10 de junio de 2020

Señor
RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario
Comisión Tercera Constitucional
Senado de la República

REF. Informe de ponencia para el p**royecto de Ley 261 de 2019 Senado y 199 de 2018 Cámara** "Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"

Cordial saludo,

Atendiendo a la designación por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, así mismo habiendo surtido primer debate en comisión tercera constitucional de Senado el día 3 de junio de 2020 nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Ley 261 de 2019 Senado y 199 de 2018 Cámara "Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"**

El contenido del informe incluye: Texto propuesto para segundo debate, antecedentes de la iniciativa, objeto, marco legal, consideraciones generales, pliego de modificaciones, proposición.

Cordialmente,

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 261 DE 2019 SENADO Y 199 DE 2018 CÁMARA

"Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador de la República

CIRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República

LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS
Senador de la República

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República

EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO.

El 10 de octubre de 2018, la bancada del partido Cambio Radical, en cabeza del Representante César Lorduy y el Senador Arturo Char, radicaron el proyecto de ley 199 de 2018 Cámara "Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones" el cual fue publicado en la Gaceta 833 de 2018 y acumulado en la Comisión Tercera de la Cámara con el proyecto de ley 305 de 2018 de autoría de la Senadora Laura Fortich publicado en la Gaceta 1150 de 2018.

La ponencia para primer debate del proyecto de ley fue publicada en la Gaceta 134 de 2019 y el 21 de mayo de 2019 la Comisión Tercera de la Cámara lo aprobó en primer debate. Así mismo, la ponencia para segundo debate fue radicada el 11 de septiembre de 2019 y publicada en la Gaceta 890 de 2019.

El 2 de octubre de 2019 el proyecto de ley entró en el orden del día de la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, se presentaron 24 proposiciones y la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes determinó crear una subcomisión integrada por los Representantes a la Cámara: Erasmo Zuleta, David Racero, Bayardo Betancourt, Buenaventura León, Carlos Carreño, John Jairo Hoyos y César Lorduy. A esta subcomisión se le encargó analizar el articulado y las proposiciones radicadas, con el fin de poner en consideración de la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes un informe que incluyera un articulado final.

Ese informe de subcomisión fue radicado el 8 de octubre de 2019 y publicado en la Gaceta 1004 de 2019 pero, comoquiera que el 22 de octubre de 2019 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio allegó a esta subcomisión el documento de Radicado 38307 con observaciones al texto del proyecto, se debió modificar nuevamente el informe de la subcomisión, que nuevamente fue radicado el 15 de noviembre de 2019 y publicado en la gaceta 1114 de 2019. El 18 de noviembre de 2019 la plenaria de la Cámara de Representantes con 111 votos a favor, aprobó el informe de la subcomisión junto a un artículo nuevo, quedando así aprobado el Proyecto de ley en segundo debate. Dicho texto fue publicado en la Gaceta 1138 de 2019.

El Informe de subcomisión (proposición sustitutiva) fue aprobado junto con una proposición que adicionó un artículo nuevo presentado por los Representantes Christian Garcés y Gabriel Vallejo. Así mismo, se presentaron cinco (5) proposiciones, las cuales por su importancia fueron avaladas por los ponentes. Sin embargo, como la proposición sustitutiva no podía ser modificada, las proposiciones fueron dejadas como constancias.

Para continuar con su trámite legislativo en la Comisión Tercera de Senado, fueron designados los Senadores: Andrés Cristo Bustos, Ciro Ramírez Cortés, Efraín Cepeda Sarabia, Luis Eduardo Diazgranados, Gustavo Bolívar Moreno, Iván Marulanda Gómez y Edgar Enrique Palacio. Aunado a eso, el pasado 21 de febrero se designó como coordinador ponente al Senador Efraín José Cepeda Sarabia.

El día 3 de junio se rindió debate en comisión III, aprobando el informe de ponencia presentado, con una votación de 14 votos positivos.

Por su parte, 3 proposiciones fueron presentadas por el Honorable Senador Fernando Araújo Rumie y fueron dejadas como constancia. Se expondrán a continuación:

Tipo constancia	Autor	Artículo involucrado	Contenido
Proposición aditiva	H.S. Fernando Araújo	Artículo 6°	Agrega parágrafo al artículo 6°, que trata sobre las funciones de la declaratoria de espacio público.
Proposición sustitutiva	H.S. Fernando Araújo	Artículo 8°	Agrega la frase "***sin el desconocimiento de la debida compensación que hubiere a lugar a los propietarios legítimos"*** al artículo 8° que trata sobre "Obtención de la propiedad por motivos de utilidad pública e interés social"
Proposición sustitutiva	H.S. Fernando Araújo	Artículo 19°	Agrega una frase al parágrafo 1° del artículo 19°, esta adición reza lo siguiente ***"conciliado de común acuerdo entre la entidad adquirente y el propietario legítimo"***

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La ocupación ilegal de predios fiscales o privados en todas las épocas ha surgido como una necesidad urgente de solucionar el tema habitacional por parte de la población más vulnerable. El bajo nivel de ingresos de un amplio segmento de la población les impide tener acceso a viviendas en condiciones adecuadas dada la limitada oferta de casas para esta población, por lo que muchos hogares terminan construyendo sus viviendas en forma progresiva con sus propios recursos.

En Colombia, la necesidad de vivienda y la ausencia de una medida efectiva para solucionar el déficit conlleva a la ocupación de predios de propiedad de entidades del Estado, las cuales, según informe de 2009 - Programa Nacional de Titulación de Bienes Fiscales - Guía de Aplicación al Programa, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el 40% de las familias colombianas han tenido que acudir a la ocupación de predios fiscales o privados como mecanismo para solucionar su necesidad de vivienda.

> Otro de los fenómenos que ha aumentado este tipo de asentamientos ilegales son, entre otros, las migraciones de las poblaciones rurales hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones económicas, como resultado de la violencia que lleva a la población a desplazarse a otros territorios y, recientemente, a la llegada de la migración venezolana al país.
>
> Para la década del 50, en el país se generaron las mayores invasiones sobre lotes especialmente de propiedad de entidades del Estado, en predios fiscales y en predios de particulares, formando asentamientos humanos ilegales en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuados, en algunos casos en zonas no aptas para el desarrollo de urbanizaciones, sin redes de servicios públicos, sin infraestructura vial y espacio público, dando paso a un acelerado crecimiento urbano, que puede calificarse como desordenado, fomentando la creación de barrios de invasión.
>
> Estos asentamientos aun cuando al pasar del tiempo, la gran mayoría de ellos han recibido apoyo del Estado por parte de los entes territoriales en cuanto a la instalación de servicios públicos, pavimentación de vías principales y secundarias, construcción de colegios y puestos de salud, se mantienen detenidos en el tiempo en cuanto a la propiedad privada, implicando con ello, una ausencia del desarrollo económico, pues el respaldo jurídico de la propiedad les brinda la posibilidad de acceder con facilidad al campo financiero, sin embargo lo que se observa es un bajo nivel en la calidad de vida de sus habitantes.
>
> En la búsqueda de soluciones, el Estado acudió a la figura de "adjudicación de bienes", la cual estaba soportada en las leyes 65 de 1942, 1ª de 1948 y 41 de 1966, que bajo la autorización del Concejo y de la Personería Municipal, se realizaba la transferencia de predios ocupados, a través de escritura pública, sin tener en cuenta el uso que se le daba a los mismos, ni el avalúo que tuviera al momento de la adjudicación; lo importante era que el ocupante tenía que demostrar que venía ocupando el predio de manera pacífica y con ánimo de señor y dueño. Este trámite se realizaba a petición de la parte interesada, quien, además, debía correr con todos los gastos notariales y registrales.
>
> Otra figura que se utilizó por mucho tiempo fue la Ley 137 de 1959 conocida como "Ley Tocaima", la cual terminó aplicándose en todo el territorio nacional adjudicando inclusive baldíos, igualmente sin distinción del uso que se le estuviera dando al predio.
>
> Posteriormente se expide la Ley 9ª de 1989 denominada "Ley de Reforma Urbana", la cual en su artículo 58 otorga facultades a las entidades públicas del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).
>
> Con la aplicación de esta norma la cual fue reglamentada por el Decreto 540 de 1998, se empieza a evidenciar la tendencia a direccionar la titulación de predios fiscales a aquellos ocupantes cuyos inmuebles tengan la condición de viviendas de interés social, además de señalar los parámetros y requisitos para poder acceder a la titulación.
>
> Con la expedición de la Ley 1001 de 2005, artículo 2°, se confirman las facultades otorgadas a las entidades del orden nacional y a las demás entidades públicas para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. Lo único que modificó este artículo fue el tiempo de ocupación del predio, ya que ahora señala que la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.
>
> El Decreto 4825 de 2011 que reglamenta el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio N° 1077 de 2015, artículos del 2.1.2.2.1.1 al 2.1.2.2.4.3.
>
> La citada Ley 1001 de 2005, aun cuando no señala expresamente la exclusión de los predios cuyas viviendas superen el valor de una vivienda de interés social, al igual que aquellos predios cuyos usos sean diferente al de la vivienda de interés social, tales como comerciales e institucionales, resulta evidente concluir que al expresar la norma que solo podrán cederse a título gratuito los predios de su propiedad que se encuentren invadidos con "vivienda de interés social", el resto de construcciones diferente a éstas quedan excluidas, de conformidad a lo señalado en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, que unos de sus apartes señala "…Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social…".
>
> Esta situación no permite el saneamiento definitivo de la propiedad respecto al asentamiento, pues la norma desde todo punto de vista resulta excluyente, puesto que es contraria al principio de la igualdad que establece la Constitución Nacional y sobre la cual la Jurisprudencia Constitucional ha señalado que la igualdad debe ser analizada bajo el triple papel que cumple en nuestra constitución, es decir, como valor, como principio y como derecho fundamental - Corte Constitucional (2012) Sentencia C-250; en el sentido de que a todos los ocupantes del predio objeto de invasión al momento de proceder en tal sentido, les asistía la necesidad de una vivienda sin distinción alguna, que las situaciones que presente en la actualidad el predio por su uso o porque éste tenga un avalúo superior a una vivienda de interés social, son situaciones propias del desarrollo de un conglomerado social.
>
> En la actualidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, en asocio con los municipios viene otorgando desde el año 2009 títulos de propiedad a ocupantes de predios fiscales de su propiedad invadidos con viviendas de interés social, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la citada Ley 1001 de 2005, bajo la modalidad "cesión a título gratuito".
>
> Cabe resaltar que en los asentamientos informales no todos los predios se encuentran invadidos con viviendas de interés social, esos asentamientos cuentan desde luego con predios con actividades comerciales, institucionales y religiosas, así como también construcciones cuyos avalúos superan el valor de una vivienda de interés social, los cuales el Estado no les ha podido otorgar el título de propiedad por no reunir los requisitos que señala la mencionada Ley 1001 de 2005, a pesar de tener el mismo tiempo de invasión.
>
> Esta inequidad que señala la norma y que va ligada a la entrega del título, genera en las comunidades donde se viene ejecutando el programa descontento y malestar, pues no entienden por qué se les 'castiga', por decirlo de alguna manera, y los deja sin la posibilidad de gozar de los beneficios de contar con un título de propiedad.
>
> Si se analiza a las diferentes situaciones que se presentan en los asentamientos, encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una vivienda de interés social -VIS; a éstos, se les castiga por tener aspiraciones, por pretender mejorar su calidad de vida reparando sus viviendas y transformarlas en viviendas saludables y/o confortables.
>
> Por otro lado, tenemos aquellos ocupantes que construyeron un inmueble cuyo uso es diferente al de una vivienda de interés social, los cuales vieron en el predio no solamente el lugar donde vivir con su familia, sino también la posibilidad de buscar el sustento diario para su familia, con la implementación de un negocio, dándole al predio un uso mixto (habitacional y comercial). En igual situación de desventaja se encuentran aquellos ocupantes que le dieron al predio el uso netamente comercial.
>
> El uso diferente a vivienda, se puede observar en la mayoría de los casos en predios construidos en donde la mitad es un negocio y la otra mitad cuenta con todo lo necesario de una vivienda, .El típico ejemplo es la tienda de barrio, la miscelánea, la peluquería, la farmacia, el restaurante, entre otros, en donde el ocupante tiene su negocio pero allí vive con su familia, solo que tiene un ingrediente especial y es que ese ocupante vio una oportunidad de ingresos para el sustento diario de su familia.
>
> Mirada desde esa óptica, resulta más que merecido la obtención del título de propiedad a este tipo de ocupantes, pues como ya se ha comentado, la necesidad de una vivienda al inicio de la invasión del predio fue igual para todos.
>
> Otro hecho importante que se observa es que, en un conglomerado social, indiscutiblemente tienen que converger con viviendas, otras actividades tales como centros educativos, de salud, recreativas y religiosas, todas ellas necesarias para el desarrollo del ser humano, no se puede contemplar la vivienda aislada de ellas y de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, este tipo de actividades no están siendo atendidas y en consecuencia no se puede hablar de un verdadero saneamiento de la propiedad.
>
> Otra razón importante que debe tenerse en cuenta para otorgar los títulos de propiedad a esta población excluida por la norma, es que el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización, generando de alguna manera confianza legítima al ocupante y/o poseedor.
>
> Así las cosas, tenemos que el Gobierno nacional ha implementado normas para solucionar la problemática de los asentamientos informales generados por la invasión de predios fiscales de propiedad de entidades del Estado. Sin embargo, no ha sido lo suficientemente eficaz, puesto que la solución no va dirigida a solucionar el ciento por ciento del problema de la invasión, solamente se le da solución al ocupante que haya construido una vivienda de interés social, para el resto, no hay solución, es decir, para aquellos que tengan construidas edificaciones diferente a vivienda, como negocios, instituciones educativas o religiosas o viviendas que superen el valor de una vivienda de interés social, pues al entrar a clasificar el uso que se le está dando al predio para poder titularlo, se genera una desigualdad e inequidad entre los ocupantes.
>
> Se hace necesario entonces eliminar la brecha que existe entre unos y otros, partiendo del principio y derecho fundamental a la igualdad y reconocer la confianza legítima, para que efectivamente se pueda decir que las políticas del gobierno han permitido el saneamiento de la propiedad pública invadida a través de los asentamientos ilegales.
>
> Si bien es cierto, el tema de invasión nace como producto de la necesidad de una vivienda, no es cierto que ésta deba resolverse en la misma dirección como se tiene planteado a la fecha, ya que la solución debe ser resuelta de manera integral, así como se preocupan por brindarles soluciones sobre servicios públicos, educativos, de salud, se debe incluir además la propiedad del inmueble indistintamente de su condición o uso que tenga.
>
> **EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**
>
> Ahora bien, si analizamos la manera como resuelven el tema de asentamientos informales en países como Argentina, México y Brasil, encontramos que de acuerdo a la investigación realizada por María Mercedes Di Virgilio, Tomás Alejandro Guevara, María Soledad Arqueros, denominada "Un Análisis Comparado sobre la Implementación de Políticas de Regularización de Asentamientos Informales", encontramos que las causas que originan los asentamientos ilegales son idénticas, con algunas variantes en sus matices, sin embargo el único objetivo es proveer de seguridad a sus núcleos familiares, quienes tras largos periodos de tiempo de ocupar un predio, ven cristalizados sus sueños de convertirse en propietarios de los mismos, gracias a los programas de regularización que se desarrollan en procura de garantizar a los habitantes de cada país el derecho a contar con una vivienda digna, que les brinde la tranquilidad y seguridad que esto representa.
>
> Es preciso señalar que tanto Argentina como Brasil y México, desarrollan sus políticas sobre asentamientos informales basadas en: sanear la regularización dominial, sanear la situación Urbano – Ambiental o la aplicación de ambas (integrales). Lo anterior traduce en el primer caso, la situación de la tenencia del lote y/o la vivienda; el segundo caso, revisa la vinculación del asentamiento con las condiciones urbanísticas y el tercer caso, atiende de manera integral las dos anteriores.
>
> En Argentina por ejemplo se titula la vivienda sin ninguna condición, la transferencia se realiza a través de venta, no se establece prohibición respecto a otros usos.
>
> En México se titula la vivienda sin ninguna condición, no establece prohibición respecto a otros usos se titula la vivienda sin ninguna condición
>
> En Brasil, se permite la transferencia con usos diferentes, siempre y cuando se demuestre la función social se está cumpliendo el predio invadido.
>
> Esos argumentos nos motivan a plantear una solución a esta problemática, implementando una Ley que brinde solución a todos los ocupantes del asentamiento humano ilegal, sin tener en cuenta la construcción que haya levantado, simplemente se tenga en cuenta el hecho de

haber invadido un predio y ocuparlo con ánimo de señor y dueño, durante más de diez (10) años, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal. Con la implementación de esta Ley con estas características el impacto social que tendría sería importante para estas comunidades, sin contar con el beneficio desde el punto de vista financiero para el ente territorial, que tendría depurada su base predial.

Titulación de bienes inmuebles afectos al uso público

Para las entidades territoriales es fundamental contar con procesos breves y sumarios, para definir y adquirir la titularidad de los bienes de uso público surgidos en zonas de crecimiento informal en donde la tierra se urbaniza sin tener en cuenta las normas de urbanismo vigentes; y el saneamiento jurídico de los inmuebles que son necesarios adquirir por motivos de utilidad pública.

A continuación, unos puntos claves que permitirán reconocer la importancia del Proyecto de Ley para el ordenamiento jurídico colombiano:

En primer lugar, las ciudades colombianas han crecido de manera espontánea. Fenómenos como las urbanizaciones piratas constituyen prácticas constantes, cuya consecuencia más clara es el crecimiento y desarrollo de zonas subnormales. Con el paso del tiempo, y ante la presión ejercida por los habitantes de estas zonas para obtener servicios públicos domiciliarios y ser reconocidos dentro de la ciudad, paulatinamente, los entes territoriales iniciaron los procesos de legalización de estas zonas, es decir, su incorporación urbana. Sin embargo, este reconocimiento urbanístico no constituye en modo alguno el saneamiento de la propiedad.

Las urbanizaciones piratas no solamente generaron áreas destinadas a vivienda, sino que, como es apenas lógico, generaron también zonas de uso público como vías, parques, zonas comunales, etc., que, además, actualmente se encuentran incorporadas a las redes viales de la ciudad, o son parques mediante los cuales se surten necesidades recreativas, o son salones comunales, jardines infantiles de una clarísima relevancia para la comunidad, entre otros.

Por vía de los procesos de legalización, estos predios quedaron afectos al uso público sin que esto signifique que se hayan convertido en propiedad pública. Es decir, si bien estos predios fueron sujetos de la voluntad administrativa de destinarlos al uso público para el beneficio común de los habitantes, si efectivamente vienen siendo usados por la población como zonas de uso público, y si ese uso permite enmarcarlos acertadamente dentro de la definición de espacio público establecido en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, lo cierto es que, la propiedad de estos inmuebles no está en cabeza de personas jurídicas de carácter público, sino que permanece dentro del dominio privado.

En últimas, esto significa que la expansión de las urbanizaciones piratas origina un gran número de inmuebles destinados por su uso y afectación al espacio público que, no obstante, permanecen dentro del dominio privado. Esto genera inconvenientes tanto para los habitantes como para las administraciones municipales y distritales:

Los propietarios inscritos de estos bienes en cualquier momento pueden venderlos, hipotecarlos, darlos en pago; en fin, ceder derechos a terceros, por cuanto una aplicación rigurosa de las normas y procedimientos notariales y registrales hace concluir que se trata de inmuebles privados. Si un hecho así ocurre, y un particular dispone de un bien de este tipo, el efecto no será otro que la pérdida para la comunidad de un bien que viene utilizando en conjunto, sobre el que ya se tienen expectativas ciertas de uso e incluso expectativas de inversión comunal.

En este último sentido, la ausencia de registro de propiedad a favor de los entes territoriales, o las entidades oficiales, retrasa los procesos de inversión en infraestructura pública por cuanto son inmuebles que únicamente cuentan con la afectación al uso público.

En segundo lugar, no puede obviarse el hecho de que no todos los barrios consolidados han sido parte ya de un proceso de legalización. En otras palabras, existen conglomerados sociales, considerablemente asentados, que no cuentan con el reconocimiento urbanístico por parte de la autoridad de Planeación del respectivo municipio o distrito, y que, por supuesto, también han generado su propio espacio público: estos asentamientos urbanos tienen calles destinadas a la circulación peatonal o vehicular y, en algunas ocasiones, áreas destinadas para servicios comunitarios. Estas zonas corresponden legalmente al concepto de Espacio Público consagrado en los artículos 5 y 6 de la Ley 9 de 1989, básicamente porque vienen siendo usadas de forma pública.

Sin embargo, cuando las Empresas Gestoras del Suelo requieren adquirir estos predios, sus propietarios en quienes radica la titularidad de los inmuebles esperan venderlos en su totalidad, incluyendo en el avalúo de los predios aquellos terrenos que vienen siendo usados como vías y zonas recreativas. De aceptarse los precios que los propietarios registrados aspiran a obtener con estos avalúos, lo que realmente se estará haciendo es comprar zonas de uso público y, por lo tanto, se estará privilegiando a los urbanizadores piratas frente a los urbanizadores autorizados, estos últimos, quienes, en cumplimiento de sus obligaciones legales, han tenido que ceder obligatoriamente estas zonas.

En tercer lugar, cuando las entidades territoriales, por motivos de utilidad pública, requieren comprar predios en zonas legalizadas o sin legalizar, la única opción que les asiste es adquirir dichos inmuebles en aras de que prime el interés general sobre el interés particular. Si bien es cierto que la entidad tiene la obligación de establecer si los inmuebles que pretende adquirir tienen algún problema jurídico, económico o fiscal, no es menos cierto que en caso de presentarse alguno, no pueden escoger comprar otro inmueble que reemplace al anterior, porque los programas que estas entidades adelantan imponen una delimitación espacial específica que así lo impide.

Ahora bien, el ordenamiento civil señala las acciones que estas entidades podrán adelantar para obtener el saneamiento de los títulos de los inmuebles en caso de presentarse irregularidades. Sin embargo, las obras que las entidades territoriales requieren adelantar deben realizarse en un tiempo muy corto y las acciones civiles tendientes al saneamiento pueden tardar años.

Más ampliamente explicado, la Ley 388 de 1997 pretendía establecer un mecanismo expedito para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública. No obstante, esta ley supone que los inmuebles no tienen problemas jurídicos y el trámite no contempla ningún mecanismo que permita sanear la tradición del inmueble que se va a adquirir. Las entidades territoriales frecuentemente se enfrentan con la situación de que ni siquiera logran hacer la oferta de compra, porque sencillamente se desconoce al propietario inscrito, o porque conociéndolo, y teniendo aquel la voluntad de enajenar el inmueble, no se puede llegar a perfeccionar la tradición porque el saneamiento del título está excesivamente dilatado en el tiempo.

En suma, se requiere que en el momento en que estas zonas entren a formar parte del patrimonio inmobiliario de los entes territoriales se encuentren perfectamente saneadas, que no cuenten con limitaciones en el dominio ni vicios en su tradición, porque se trata de bienes que necesariamente se incorporaron a la propiedad pública.

Por todas las anteriores razones, dentro del contenido de la ley se establece un mecanismo para sanear los vicios en la tradición que tengan los inmuebles.

En la actualidad existe un número significativo de bienes que están afectos de uso público, pero cuya propiedad no está legalmente constituida por un ente público. Lo anterior representa un riesgo de pérdida de estos inmuebles y un obstáculo a futuro para la inversión en los mismos por parte de la administración pública. Sumado a lo anterior, ninguno de los mecanismos consagrados en la legislación colombiana responde, de forma eficaz, a los riesgos y obstáculos provenientes de la ausencia del título de propiedad de estas zonas por parte de los entes públicos.

La conclusión, entonces, es que existe una imperiosa necesidad de consagrar el mecanismo legal que responda a esta problemática, que, en tanto legal, lo haga de forma general y abstracta, y que, en tanto, el desarrollo de los mandatos constitucionales corresponda con el principio de la función social de la propiedad.

CONSIDERACIONES DE LAS PROPOSICIONES DEJADAS COMO CONSTANCIA

Con respecto a las proposiciones presentadas por el Senador Araujo en la Comisión Tercera de Senado, vale la pena manifestar:

Según la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) los recursos contra los actos administrativos son los de reposición y apelación (Art. 74), así mismo, se establece que no habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa. (Art. 75). Por otra parte, si los actos administrativos no son de carácter general los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los anteriores artículos fueron declarados exequibles por la corte constitucional en la Sentencia C-007/17.

Para el caso de la expropiación por vía administrativa, el Proyecto de Ley en su Artículo 19 manifiesta que para este tema se aplicara el procedimiento establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997, que, entre otras disposiciones, establece en el artículo 67 la ***Indemnización y forma de pago***. Así las cosas, el articulo 69 de la Ley 388 de 1997 dice:

ARTICULO 69. NOTIFICACION Y RECURSOS. *El acto que decide la expropiación se notificará al propietario o titular de derechos reales sobre el inmueble expropiado, de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.*
Contra la decisión por vía administrativa sólo procederá el recurso de reposición, el cual deberá interponerse en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo a partir de la notificación. El recurso deberá ser decidido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su interposición, y si transcurrido ese lapso no se ha tomado decisión alguna, se entenderá que el recurso ha sido decidido favorablemente

III. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
Proyecto de ley 199 de 2018 "por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"	**Proyecto de ley 199 de 2018 "por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"**	No se realizan cambios
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las	**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.	garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.	
Artículo 2°. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: **Asentamiento humano ilegal consolidado:** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. **Asentamiento humano ilegal precario:** Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación,	**Artículo 2°. Definiciones**. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: **Asentamiento humano ilegal consolidado:** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. **Asentamiento humano ilegal precario:** Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación,	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por: a) Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte, b) Eventual existencia de factores de riesgo mitigable, c) Entorno urbano con deficiencia en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos, d) Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural), e) Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos, f) Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado. **Bien Baldío Urbano:** Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro	cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por: a) Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte, b) Eventual existencia de factores de riesgo mitigable, c) Entorno urbano con deficiencia en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos, d) Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural), e) Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos, f) Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado. **Bien Baldío Urbano:** Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
urbano de la entidad territorial. **Bien Fiscal:** Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. **Bien Fiscal Titulable:** Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes. El derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, siempre y cuando no correspondan a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.	urbano de la entidad territorial. **Bien Fiscal:** Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. **Bien Fiscal Titulable:** Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes. El derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, siempre y cuando no correspondan a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.	
Artículo 3°. Transformación de bienes baldíos. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos: 1. Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, solicitar a la Superintendencia de	**Artículo 3°. Transformación de bienes baldíos <u>urbanos</u>**. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables **<u>o bien de uso público</u>**, las entidades territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos: 1. Identificar el bien baldío urbano que se pretende convertir en bien fiscal, bien fiscal titulable o bien de uso público, ~~y~~	Teniendo en cuenta recomendaciones de ASOCAPITALES, se aclara que los bienes baldíos se refieren a URBANOS dado que las características de los bienes baldíos rurales son diferentes. Se referencia al nombre institucional de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Se modifica redacción para mayor comprensión.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
Notariado y Registro la solicitud de carencia de identidad registral y hacer el estudio de títulos correspondiente; 2. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general, el cual será publicado; 3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.	2. Hacer el estudio de títulos correspondiente; 3. Solicitar **<u>la carencia</u>** de identidad registral a la **<u>Oficina de</u>** Registro de **<u>Instrumentos Públicos correspondiente.</u>** ~~Superintendencia de Notariado y la solicitud de~~ 4. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general, el cual será publicado; 5. **<u>Registrar.</u>** ante la **<u>Oficina de</u>** Registro **<u>de Instrumentos Públicos.</u>** ~~d~~ el acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo **<u>con</u>** las normas vigentes. ~~El registro Superintendencia de Notariado y~~	
Artículo 4°. Estudio. Los municipios o distritos podrán en el término de doce	**Artículo 4°. Estudio<u>s técnicos y jurídicos.</u>** Los municipios o distritos podrán en el término de doce	Teniendo en cuenta recomendaciones de ASOCAPITALES, se deja en el título del artículo el tipo de

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
(12) meses posteriores a la promulgación de esta ley realizar un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen. **Parágrafo**. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley, rigen desde el momento de su promulgación.	(12) meses posteriores a la promulgación de esta ley realizar un estudio técnico y jurídico que permita establecer ~~su~~ **el** área **y la existencia por 20 años o más de todos los** ~~su permanencia en el tiempo como~~ espacio**s** público**s construidos**~~. y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.~~ **Para tal fin se elaborarán registros cartográficos y formularios mediante sistemas de información geográfica y alfanumérica**. **Parágrafo**. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley, rigen desde el momento de su promulgación.	estudio que se hace referencia en el desarrollo del artículo. Se amplía a 1 año la realización de los estudios técnicos y jurídicos para dar mayor tiempo a las entidades territoriales dadas las circunstancias actuales de y hacer más viable su realización. Se hace referencia a los 20 años para poner a tono el tiempo que contempla actualmente la legislación sobre el particular. Se incluyen los instrumentos técnicos que se requieren de acuerdo a las normas urbanísticas actuales.
Artículo 5. Inventario. Realizado el estudio anterior, ~~l~~os municipios o distritos, por medio de sus alcaldes, podrán en el término de seis (6) meses posteriores a la realización de los estudios técnicos, realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos	**Artículo 5. Inventario.** Realizado el estudio anterior, los municipios o distritos, por medio de sus alcaldes podrán en el término de seis (6) meses posteriores a la realización de los estudios técnicos, realizar un inventario de bienes de uso público ~~o~~ **y** bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos	Teniendo en cuenta recomendaciones de ASOCAPITALES, se hace referencia a los 20 años para poner a tono el tiempo que contempla actualmente la legislación sobre el particular.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
ilegales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, pero que no presenten tanto en los títulos como en el respectivo folio de matrícula dicha condición de uso público. **Parágrafo**. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley, rigen desde el momento de su promulgación.	ilegales, los cuales **se encuentren señalados en actos administrativos o que por 20 años o más** ~~históricamente~~ se han considerado como espacio público, **independiente de quien ostente la titularidad del derecho real de dominio.** ~~pero que no presenten tanto en los títulos como en el respectivo folio de matrícula dicha condición de uso público.~~ **Parágrafo**. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley, rigen desde el momento de su promulgación.	
Artículo 6°. Funciones de la declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio	**Artículo 6°.** ~~**Funciones de la**~~ **Declaratoria de espacio público. Los municipios o distritos procederán a realizar** ~~El acto administrativo de~~ **la** declaratoria de ~~los predios como~~ espacio público ~~tendrá dos funciones. de espacio público~~ mediante acto administrativo a favor de la entidad territorial donde se **localizan. El acto administrativo de la declaratoria servirá como** ~~En primer lugar, servir de acto de~~ reconocimiento urbanístico del espacio	Se modifica redacción para dar mayor claridad al artículo. Se acoge parcialmente la proposición del Senador Araujo.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro. Parágrafo. Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.	público existente y, en segundo lugar, hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial y **constituirá título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes.** ~~onde se localicen dichos bienes.~~ El acto de declaratoria de espacio público será reconocido **inmediatamente** por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro. **Parágrafo 1.** Las oficinas encargadas **planeación** y ~~del~~ catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la ~~nueva~~ información de **los espacios públicos declarados, en sus cartografías oficiales.** **Parágrafo 2: Dentro de los (10) días hábiles siguientes a la expedición del acto administrativo de declaración de espacio público, el propietario legítimo o sus herederos interesados en oponerse a la declaratoria que trata el presente artículo, podrán presentar un documento**	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
	de oposición a dicha declaración	
Artículo 7°. Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaración de espacio público, debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información: 1.La referencia al estudio técnico jurídico elaborado. 2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados. En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto	**Artículo 7°. Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público**. El acto administrativo de **declaratoria** ~~declaración~~ de espacio público debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos. Además, incluirá la siguiente información: 1.La referencia al estudio técnico jurídico elaborado. 2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados. En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto	Se modifica redacción para dar mayor claridad al artículo.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
Geográfico Agustín Codazzi, el Gestor Catastral o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente, autorizado por el Gestor Catastral. Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del Ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente. 3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. 4. El municipio o distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la oficina de Registro de	Geográfico Agustín Codazzi, el gestor catastral o, en su defecto, firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente, autorizado por el Gestor Catastral. Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del ente territorial que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente. 3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. 4. El municipio o distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la oficina de Registro de	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la oficina de catastro competente.	Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la oficina de catastro competente.	
Artículo 8°. Obtención de la propiedad por motivos de utilidad pública e interés social. En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de éste, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.	**Artículo 8°. Obtención de la propiedad por motivos de utilidad pública e interés social.** En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de éste, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.	No se realizan cambios
Artículo 9. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: **Artículo 4°.** En el caso de los predios ocupados con mejoras realizadas por parte de instituciones religiosas, instituciones educativas públicas, culturales públicas,	**Artículo 9.** Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: **Artículo 4°.** En el caso de los predios ocupados con mejoras realizadas por parte de instituciones religiosas, instituciones educativas públicas, culturales públicas,	Se requiere exceptuar el proceso de enajenación a los inmuebles ocupados con mejoras realizadas por parte de instituciones religiosas, instituciones educativas públicas, culturales públicas, comunales o de salud públicas y Organizaciones

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
comunales o de salud públicas y Organizaciones de Acción Comunal (OAC), se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo 1°.** Podrán ser enajenados aquellos inmuebles que le son conexos a la misión pastoral o social de las iglesias, tales como colegios, comedores, restaurantes, etc., siempre y cuando se encuentren bajo la administración de las instituciones religiosas y hayan sido ocupados mínimo diez (10) años antes del inicio de la actuación administrativa	comunales o de salud públicas y Organizaciones de Acción Comunal (OAC), se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo 1°.** Podrán ser enajenados aquellos inmuebles que le son conexos a la misión pastoral o social de las iglesias, tales como colegios, comedores, restaurantes, etc., siempre y cuando se encuentren bajo la administración de las instituciones religiosas y hayan sido ocupados mínimo diez (10) años antes del inicio de la actuación administrativa. ~~**Parágrafo 2°.** La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble por concepto de impuestos, tasas y contribuciones.~~ **Parágrafo 2°**. La venta de qué trata el presente artículo se sujetará al régimen de enajenación directa de	de Acción Comunal, del régimen de contratación pública previsto en la Ley 80 de 1993, dado que su aplicación implica la celebración de una subasta al mejor postor, que haría necesario un desalojo, e iría en contravía de los propósitos del Programa Nacional de Titulación, en la medida en que de resultar un comprador distinto al ocupante se generaría una situación social inconveniente como consecuencia del apego del tejido social a las organizaciones sociales. En tal sentido, se propone la inclusión de un parágrafo que señale de manera expresa que faculta a la entidad titular del bien a enajenarlo en forma directa.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
	bienes fiscales contemplado en la presente ley.	
Artículo 10. Acto administrativo de cesión a título gratuito. El acto administrativo que se expida por la entidad territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del bien fiscal titulable, b) nombre e identificación de los ocupantes, c) dirección e identificación catastral del bien fiscal titulable., d) identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del bien fiscal titulable, mediante plano predial catastral, f) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, la cual deberá ser realizada de forma previa a la expedición del acto	**Artículo 10. Acto administrativo de cesión a título gratuito.** El acto administrativo ~~que se expida por la entidad territorial~~, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del bien fiscal titulable, b) nombre e identificación de los ocupantes, c) dirección e identificación catastral del bien fiscal titulable., d) identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del bien fiscal titulable, mediante plano predial catastral, ~~**f) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, la cual deberá ser realizada de forma**~~	1. Se propone la eliminación en el primer inciso del artículo, de la expresión *"que se expida por la entidad territorial"*, teniendo en cuenta que también existen entidades del orden nacional (como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) que están facultadas para transferir inmuebles de su propiedad a título gratuito a ocupantes ilegales. 2. Se propone la eliminación de la letra f), cuyo texto señala que el *"reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, la cual deberá ser realizada de forma previa a la expedición del acto administrativo por la curaduría urbana respectiva o quien haga sus veces. (…)"* Lo anterior, teniendo en cuenta que: • No existe certeza de que los predios objeto de titulación cumplan los requisitos que por ley exigen las curadurías para el reconocimiento de las mejoras edificadas en los predios objeto de titulación.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
administrativo por la curaduría urbana respectiva o quien haga sus veces. El documento emitido por esta entidad formará parte integral del acto administrativo de cesión a título gratuito de que trata este artículo g) la entidad territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, h) la procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) la cesión solo procederá si el beneficiario asume y acredita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4° del artículo 277 de la ley 1955 de 2019, b) la obligación de restituir el bien fiscal titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,	~~previa a la expedición del acto administrativo por la curaduría urbana respectiva o quien haga sus veces. El documento emitido por esta entidad formará parte integral del acto administrativo de cesión a título gratuito de que trata este artículo~~ ~~f)~~ ~~g)~~ la entidad territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, ~~g)~~~~h)~~ la procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: ~~a) la cesión solo procederá si el beneficiario asume y acredita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4° del artículo 277 de la ley 1955 de 2019,~~ **a)~~b)** la obligación de restituir el bien fiscal titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información	• El trámite que plantea la norma demanda gastos que no podría asumir el ocupante ilegal, además de su condición económica, porque antes de la titulación no es propietario del predio y no está legitimado para solicitar el reconocimiento. • Las curadurías no cuentan con la capacidad necesaria para atender solicitudes masivas de reconocimiento de mejoras, que implican visitas inspectivas técnicas a cada predio. Se propone entonces, sustituir el mencionado literal *g)*, por un parágrafo nuevo, en el cual se indique que el acto administrativo de cesión a título gratuito incluirá la mejora en aquellos casos en que ésta se encuentre previamente reconocida e identificada en debida forma. En los demás casos, sólo hará referencia al suelo y será responsabilidad del cesionario adelantar los trámites a que haya lugar para obtener su reconocimiento dentro de los dos (2) años siguientes a la inscripción del título de propiedad en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el bien fiscal titulado como la de la edificación o mejora reconocida. d) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.	suministrada por el peticionario, **b)~~c)~~** La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el bien fiscal titulado como la de la edificación o mejora reconocida. **c)~~d)~~** La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT. **Parágrafo. El acto administrativo de cesión a título gratuito incluirá la mejora en aquellos casos en que ésta se encuentre previamente reconocida e identificada en debida forma. En los demás casos, sólo hará referencia al suelo y será responsabilidad del cesionario adelantar los trámites a que haya lugar para obtener su reconocimiento dentro de los dos (2) años siguientes a la inscripción del título de propiedad en la**	**3.** Se propone la eliminación del literal *a)* del segundo inciso, el cual prevé: *"la cesión solo procederá si el beneficiario asume y acredita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4° del artículo 277 de la ley **1955** de 2019 (…)"* El requisito de paz y salvo tributario creado en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y repetido en el artículo cuya eliminación se propone, se ha constituye el mayor obstáculo actual para el Programa Nacional de Titulación, en la medida en que los ocupantes ilegales por su nivel de ingresos, no cuentan con recursos para asumir dichos y optan por continuar la ocupación ilegal. Las entidades territoriales (Barranquilla, Cali y Medellín) se encuentran forzadas a proponer ante sus respectivos concejos la condonación de las obligaciones tributarias. Adicionalmente, es necesario indicar que los impuestos prediales que se adeudan en la mayoría de los casos se han fraccionado por las secretarías de hacienda, de una parte por el valor causado por el suelo a cargo de la propia entidad territorial, y por otra, por la mejora edificada con recursos del ocupante.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
	correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos.	Como puede observarse, el requisito del paz y salvo tributario a cargo del ocupante no permite la formalización predial, que en el mediano plazo redundaría en una tributación ordenada y exigible a los titulares de los predios, mejorando la condición fiscal del respectivo municipio.
Artículo 11. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.	**Artículo 11.** Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.	No se realizan cambios
Artículo 12. Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal titulable, se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del ocupante beneficiario del programa de titulación.	**Artículo 12. Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal titulable**. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal titulable, se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del ocupante beneficiario del programa de titulación.	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
Artículo 13. Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la entidad territorial determine que el bien es de uso público y/o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	**Artículo 13. Terminación de la actuación administrativa.** En cualquier estado de la actuación en que la entidad territorial determine que el bien es de uso público y/o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	No se realizan cambios.
Artículo 14. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1001 de 2005 el cual quedara así: **Artículo 3. Enajenación Directa De Bienes Fiscales.** Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la ley 1955 de 2019 y las normas que lo	**Artículo 14.** Modifíquese el artículo 3 de la ley 1001 de 2005 el cual quedara así: **Artículo 3. Enajenación Directa De Bienes Fiscales.** Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la ley 1955 de 2019 y las normas que lo	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan. La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad. **Parágrafo 1°**. En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles ubicados en zonas destinadas a obras pública o de infraestructuras básicas, áreas no aptas para la localización de viviendas, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por la autoridad competente.	modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan. La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad. **Parágrafo 1°**. En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles ubicados en zonas destinadas a obras pública o de infraestructuras básicas, áreas no aptas para la localización de viviendas, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por la autoridad competente.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
Parágrafo 2°. En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la ley y su traslado a CISA. **Parágrafo 3°.** La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales diferentes a las derivadas del uso habitacional de inmueble. **Parágrafo 4°.** Para los procesos de enajenación de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquellas que exigen la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y las normas que lo modifiquen adicionen o complemente.	**Parágrafo 2°.** En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la ley y su traslado a CISA. **Parágrafo 3°.** La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales diferentes a las derivadas del uso habitacional de inmueble. **Parágrafo 4°.** Para los procesos de enajenación de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquellas que exigen la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y las normas que lo modifiquen adicionen o complemente.	
Artículo 15. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: **Artículo 10**. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, no les aplicarán las	**Artículo 15.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: **Artículo 10**. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, no les aplicarán las	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
restricciones de transferencia de derecho real o las establecidas en el artículo 21° de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo 1°.** Lo establecido en este artículo tampoco aplicará para los predios titulados con uso diferente a vivienda.	restricciones de transferencia de derecho real o las establecidas en el artículo 21° de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo 1°.** Lo establecido en este artículo tampoco aplicará para los predios titulados con uso diferente a vivienda.	
Artículo 16. En complemento de los programas de legalización o titulación en asentamientos humanos ilegales precarios, se podrá: 1. Realizar de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos domiciliarios en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural. 2. Realizar de manera simultánea un plan de articulación con la red de equipamientos de educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento. De ser necesario, al presentarse un déficit de alguno de los anteriores, el municipio debe elaborar un plan para la	**Artículo 16.** En complemento de los programas de legalización o titulación en asentamientos humanos ilegales precarios, se podrá: 1. Realizar de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos domiciliarios en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural. 2. Realizar de manera simultánea un plan de articulación con la red de equipamientos de educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento. De ser necesario, al presentarse un déficit de alguno de los anteriores, el municipio debe elaborar un plan para la	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
construcción de nuevos equipamientos que permitan un adecuado acceso al asentamiento. **Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la titulación de asentamientos humanos. **Parágrafo 2°.** Los procesos de legalización y titulación urbanística deberán desarrollarse conforme a lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.	construcción de nuevos equipamientos que permitan un adecuado acceso al asentamiento. **Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la titulación de asentamientos humanos. **Parágrafo 2°.** Los procesos de legalización y titulación urbanística deberán desarrollarse conforme a lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.	
Artículo 17. Es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos. **Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en	**Artículo 17.** Es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos. **Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
el marco de la legalización y regularización urbanística. **Parágrafo 2°.** Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16 de la presente ley, las entidades territoriales podrán implementar programas de mejoramiento integral de barrios y de vivienda, simultáneamente con los programas de titulación y legalización urbanística. **Parágrafo 3°.** Los programas de titulación de predios y legalización de barrios podrán realizarse simultáneamente, o precedidos uno del otro, sin importar su orden, siempre y cuando sean acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen.	el marco de la legalización y regularización urbanística. **Parágrafo 2°.** Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16 de la presente ley, las entidades territoriales podrán implementar programas de mejoramiento integral de barrios y de vivienda, simultáneamente con los programas de titulación y legalización urbanística. **Parágrafo 3°.** Los programas de titulación de predios y legalización de barrios podrán realizarse simultáneamente, o precedidos uno del otro, sin importar su orden, siempre y cuando sean acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen.	
Artículo 18. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad territorial en la cual se encuentren ubicados, de conformidad con la ley 388 de 1997 y ,con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 4 años de expedida la presente Ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas. **Parágrafo 1°.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará la materia. **Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional con participación de las entidades territoriales deberá desarrollar una política pública asociada a los asentamientos humanos en riesgo que podrá incluirse en sus planes de desarrollo o por medio de programas, proyectos y partidas presupuestales, tomando como línea base la población identificada y censada que ocupan este tipo de predios o asentamientos.	**Artículo 18.** Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad territorial en la cual se encuentren ubicados, de conformidad con la ley 388 de 1997 y ,con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 4 años de expedida la presente Ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas. **Parágrafo 1°.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará la materia. **Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional con participación de las entidades territoriales deberá desarrollar una política pública asociada a los asentamientos humanos en riesgo que podrá incluirse en sus planes de desarrollo o por medio de programas, proyectos y partidas presupuestales, tomando como línea base la población identificada y censada que ocupan este tipo de predios o asentamientos.	No se realizan cambios
Artículo 19. Expropiación. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997. **Parágrafo 1°.** El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.	**Artículo 19. Expropiación.** El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997. **Parágrafo 1°.** El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.	No se realizan cambios
Artículo 20. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces; b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones; c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces; d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados. **Parágrafo 2°.** El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público,	**Artículo 20. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.** Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces; b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones; c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces; d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados. **Parágrafo 2°.** El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público,	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante. **Parágrafo 3°.** La Superintendencia de Notariado y Registro en un término no superior a 3 meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.	registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante. **Parágrafo 3°.** La Superintendencia de Notariado y Registro en un término no superior a 3 meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.	
Artículo 21. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones	**Artículo 21. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.** Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
Parágrafo 3°. La Superintendencia de Notariado y Registro y en un término no superior a 3 meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.	**Parágrafo 3°.** La Superintendencia de Notariado y Registro y en un término no superior a 3 meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.	
Artículo 22. Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 así: **Parágrafo 1°.** El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. Luego de la suscripción de la escritura pública	**Artículo 22.** Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 así: **Parágrafo 1°.** El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y	Por recomendación de ASOCAPITALES se reorganizan las disposiciones normativas para mayor claridad en el procedimiento, dividiendo el parágrafo 2 aprobado con un parágrafo nuevo.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
correspondiente se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística. Si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo. **Parágrafo 2°.** El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de instrumentos públicos. Así mismo, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos. Luego de la suscripción de la escritura de cesión o entrega, se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades	registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo. **Parágrafo 2°.** El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de instrumentos públicos. Así mismo, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos. ~~Luego de la suscripción de la escritura de cesión o entrega, se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como~~	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito. Si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida	~~representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito. Si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas.~~ La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida. **Parágrafo 3°.** Luego de la suscripción de la escritura **del espacio público generado mediante cesión o entrega de infraestructura,** ~~pública correspondiente~~ se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia **con las normas y estándares del espacio público establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito** ~~con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística.~~ Si la encuentran acorde, manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas **y radicarán las escrituras ajustadas a la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos.**	
Artículo 23. Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance	**Artículo 23. Publicidad.** Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el registrador de instrumentos públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance	No se realizan cambios
local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible.	local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.	
Artículo 24. Oposición. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.	**Artículo 24. Oposición.** Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.	No se realizan cambios
Artículo 25. Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el	**Artículo 25. Resolución.** Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el	No se realizan cambios
Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperará por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una Resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. Parágrafo. Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan	Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperará por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. Parágrafo. Contra la resolución que expidiera el registrador de instrumentos públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.	
Artículo 26. Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de	**Artículo 26. Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública**. En el trámite de	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. Parágrafo. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.	adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio. Sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. Parágrafo. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.	
Artículo 27. Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores	**Artículo 27. Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.** Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.	No se realizan cambios
Artículo 28. Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes. Parágrafo. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el Curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.	**Artículo 28. Responsabilidad de urbanizadores ilegales.** Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes. Parágrafo. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.	No se realizan cambios
Artículo 29. Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, tercero y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.	**Artículo 29. Competencia.** Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, tercero y séptimo de esta ley, serán competentes las oficinas de registro de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, del círculo de registro de instrumentos públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.	No se realizan cambios
Artículo 30. Motivos de utilidad pública. El literal b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, quedará así: b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, 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. c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.	**Artículo 30. Motivos de utilidad pública.** El literal b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, quedará así: b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, 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. c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.	No se realizan cambios
Artículo 31. Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de asentamientos Ilegales. El Gobierno Nacional, dentro de	**Artículo 31. Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de asentamientos Ilegales.** El Gobierno Nacional, dentro de	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, deberá someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), un documento en el cual se establezca un Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales. El documento contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes. Los objetivos del Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales serán los siguientes, entre otros: 1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización, titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales. 2. Prevenir la proliferación de nuevos asentamientos ilegales. 3. Establecer mecanismos de acceso a servicios públicos a los asentamientos ilegales 4. Formular estrategias de creación de empleo en los asentamientos ilegales.	los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, deberá someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), un documento en el cual se establezca un Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales. El documento contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes. Los objetivos del Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales serán los siguientes, entre otros: 1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización, titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales. 2. Prevenir la proliferación de nuevos asentamientos ilegales. 3. Establecer mecanismos de acceso a servicios públicos a los asentamientos ilegales 4. Formular estrategias de creación de empleo en los asentamientos ilegales.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
5. Establecer estrategias de acceso al crédito para mejoramiento de vivienda de asentamientos ilegales legalizados. **Parágrafo**. Mientras el Gobierno Nacional cumple la obligación que aquí se consagra, todas las demás disposiciones de la presente ley, rigen desde el momento de su promulgación.	5. Establecer estrategias de acceso al crédito para mejoramiento de vivienda de asentamientos ilegales legalizados. **Parágrafo**. Mientras el Gobierno Nacional cumple la obligación que aquí se consagra, todas las demás disposiciones de la presente ley, rigen desde el momento de su promulgación.	
Artículo 32. Retrospectividad de la presente ley. La presente ley solo aplicará para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuando puedan demostrar la posesión por un tiempo mayor a diez (10 años) a la entrada en vigencia de la presente ley, y no aplicará para nuevos asentamientos humanos ilegales consolidados, ni asentamientos humanos ilegales precarios.	**Artículo 32. Retrospectividad de la presente ley**. La presente ley solo aplicará para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuando puedan demostrar la posesión por un tiempo mayor a diez (10 años) a la entrada en vigencia de la presente ley, y no aplicará para nuevos asentamientos humanos ilegales consolidados, ni asentamientos humanos ilegales precarios.	No se realizan cambios
Artículo 33. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las	**Artículo 33. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las	No se realizan cambios

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE SENADO	OBSERVACIONES
disposiciones que le sean contrarias.	disposiciones que le sean contrarias.	

PROPOSICIÓN

Considerando lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable y se propone **APROBAR** en segundo debate el Proyecto de Ley 261 de 2019 Senado y 199 de 2018 Cámara "Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones", conforme al pliego de modificaciones propuesto.

De los Honorables Senadores,

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Coordinador Ponente

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador de la República

CIRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República

LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS
Senador de la República

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República

EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY:

Proyecto de Ley 261 de 2019 Senado - 199 de 2018 Cámara "por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.

Artículo 2°. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Asentamiento humano ilegal consolidado: Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Asentamiento humano ilegal precario: Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por:

a) Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte, b) Eventual existencia de factores de riesgo mitigable, c) Entorno urbano con deficiencia en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos, d) Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural), e) Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos, f) Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.

Bien Baldío Urbano: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.

Bien Fiscal: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.

Bien Fiscal Titulable: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes. El derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, siempre y cuando no correspondan a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.

Artículo 3°. Transformación de bienes baldíos urbanos.

Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables o bien de uso público, las entidades territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos:

1. Identificar el bien baldío urbano que se pretende convertir en bien fiscal, bien fiscal titulable o bien de uso público,
2. Hacer el estudio de títulos correspondiente;
3. Solicitar la carencia de identidad registral a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.
4. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general, el cual será publicado

Registrar, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo con las normas vigentes.

Artículo 4°. Estudios técnicos y jurídicos. Los municipios o distritos podrán en el término de doce (12) meses posteriores a la promulgación de esta ley realizar un estudio técnico y jurídico que permita establecer el área y la existencia por 20 años o más, de todos los espacios públicos construidos. Para tal fin se elaborarán registros cartográficos y formularios mediante sistemas de información geográfica y alfanumérica.

Parágrafo. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley rigen desde el momento de su promulgación.

Artículo 5. Inventario. Realizado el estudio anterior, los municipios o distritos, por medio de sus alcaldes podrán en el término de seis (6) meses posteriores a la realización de los estudios técnicos, realizar un inventario de bienes de uso público y bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos ilegales, los cuales se encuentren señalados en actos administrativos o que por 20 años o más, se han considerado como espacio público, independiente de quien ostente la titularidad del derecho real de dominio.

Parágrafo. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley rigen desde el momento de su promulgación.

Artículo 6°. Declaratoria de espacio público. Los municipios o distritos procederán a realizar la declaratoria de espacio mediante acto administrativo a favor de la entidad territorial donde se localizan. El acto administrativo de la declaratoria servirá como reconocimiento urbanístico del espacio público existente y, en segundo lugar, hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial y constituirá título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido inmediatamente por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro.

Parágrafo 1. Las oficinas encargadas planeación y catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la información de los espacios públicos declarados, en sus cartografías oficiales.

Parágrafo 2: Dentro de los (10) días hábiles siguientes a la expedición del acto administrativo de declaración de espacio público, el propietario legítimo o sus herederos interesados en oponerse a la declaratoria que trata el presente artículo, podrán presentar un documento de oposición a dicha declaración.

Artículo 7°. Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaratoria de espacio público debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos. Además, incluirá la siguiente información:

1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado.

2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados.

   En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el gestor catastral o, en su defecto, firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente, autorizado por el Gestor Catastral.

   Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del ente territorial que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.

3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

4. El municipio o distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la oficina de catastro competente.

Artículo 8°. Obtención de la propiedad por motivos de utilidad pública e interés social. En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de éste, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 9. Modifíquese el artículo **4°** de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras realizadas por parte_de instituciones religiosas, instituciones educativas públicas, culturales públicas, comunales o de salud públicas y Organizaciones de Acción Comunal (OAC), se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°. Podrán ser enajenados aquellos inmuebles que le son conexos a la misión pastoral o social de las iglesias, tales como colegios, comedores, restaurantes, etc., siempre y cuando se encuentren bajo la administración de las instituciones religiosas y hayan sido ocupados mínimo diez (10) años antes del inicio de la actuación administrativa.

Parágrafo 2°. La venta de qué trata el presente artículo se sujetará al régimen de enajenación directa de bienes fiscales contemplado en la presente ley.

Artículo 10. Acto administrativo de cesión a título gratuito. El acto administrativo incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente:

a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del bien fiscal titulable,

b) nombre e identificación de los ocupantes,

c) dirección e identificación catastral del bien fiscal titulable.,

d) identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso,

e) descripción del área y los linderos del bien fiscal titulable, mediante plano predial catastral,

f)la entidad territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación,

g) la procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan:

a) la obligación de restituir el bien fiscal titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,

b) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el bien fiscal titulado como la de la edificación o mejora reconocida.

c) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.

Parágrafo. El acto administrativo de cesión a título gratuito incluirá la mejora en aquellos casos en que ésta se encuentre previamente reconocida e identificada en debida forma. En los demás casos, sólo hará referencia al suelo y será responsabilidad del cesionario adelantar los trámites a que haya lugar para obtener su reconocimiento dentro de los dos (2) años

siguientes a la inscripción del título de propiedad en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos.

Artículo 11. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas deberán constituir patrimonio de familia inembargable.

Artículo 12. Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal titulable, se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del ocupante beneficiario del programa de titulación.

Artículo 13. Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la entidad territorial determine que el bien es de uso público y/o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1001 de 2005 el cual quedara así:

Artículo 3. Enajenación Directa De Bienes Fiscales. Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan.

La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad.

Parágrafo 1°. En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles ubicados en zonas destinadas a obras pública o de infraestructuras básicas, áreas no aptas para la localización de viviendas, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por la autoridad competente.

Parágrafo 2°. En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la ley y su traslado a CISA.

Parágrafo 3°. La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales diferentes a las derivadas del uso habitacional de inmueble.

Parágrafo 4°. Para los procesos de enajenación de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquellas que exigen la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y las normas que lo modifiquen adicionen o complemente.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, no les aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o las establecidas en el artículo 21° de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo 1°. Lo establecido en este artículo tampoco aplicará para los predios titulados con uso diferente a vivienda.

Artículo 16. En complemento de los programas de legalización o titulación en asentamientos humanos ilegales precarios, se podrá:

1. Realizar de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos domiciliarios en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural.

2. Realizar de manera simultánea un plan de articulación con la red de equipamientos de educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento. De ser necesario, al presentarse un déficit de alguno de los anteriores, el municipio debe elaborar un plan para la construcción de nuevos equipamientos que permitan un adecuado acceso al asentamiento.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la titulación de asentamientos humanos.

Parágrafo 2°. Los procesos de legalización y titulación urbanística deberán desarrollarse conforme a lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

Artículo 17. Es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la legalización y regularización urbanística.

Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16 de la presente ley, las entidades territoriales podrán implementar programas de mejoramiento integral de barrios y de vivienda, simultáneamente con los programas de titulación y legalización urbanística.

Parágrafo 3°. Los programas de titulación de predios y legalización de barrios podrán realizarse simultáneamente, o precedidos uno del otro, sin importar su orden, siempre y cuando sean acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen.

Artículo 18. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad territorial en la cual se encuentren ubicados, de conformidad con la ley 388 de 1997 y ,con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 4 años de expedida la presente Ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará la materia.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional con participación de las entidades territoriales deberá desarrollar una política pública asociada a los asentamientos humanos en riesgo que podrá incluirse en sus planes de desarrollo o por medio de programas, proyectos y partidas presupuestales, tomando como línea base la población identificada y censada que ocupan este tipo de predios o asentamientos.

Artículo 19. Expropiación. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo 1°. El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

Artículo 20. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;

d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados.

Parágrafo 2°. El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Parágrafo 3°. La Superintendencia de Notariado y Registro en un término no superior a 3 meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.

Artículo 21. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Parágrafo 3°. La Superintendencia de Notariado y Registro y en un término no superior a 3 meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.

Artículo 22. Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 así:

Parágrafo 1°. El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos.

La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

Parágrafo 2°. El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de instrumentos públicos. Así mismo, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.

Parágrafo 3°. Luego de la suscripción de la escritura del espacio público generado mediante cesión o entrega de infraestructura, se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito si la encuentran acorde, manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas y radicarán las escrituras ajustadas a la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Artículo 23. Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el registrador de instrumentos públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.

Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.

Artículo 24. Oposición. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.

Artículo 25. Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperará por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.

Parágrafo. Contra la resolución que expidiera el registrador de instrumentos públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 26. Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio. Sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.

Artículo 27. Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Artículo 28. Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.

Parágrafo. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.

Artículo 29. Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, tercero y séptimo de esta ley, serán competentes las oficinas de registro de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, del círculo de registro de instrumentos públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.

Artículo 30. Motivos de utilidad pública. El literal b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, 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.

c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.

Artículo 31. Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de asentamientos Ilegales. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, deberá someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), un documento en el cual se establezca un Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales. El documento contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes.

Los objetivos del Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales serán los siguientes, entre otros:

1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización, titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales.

2. Prevenir la proliferación de nuevos asentamientos ilegales.

3. Establecer mecanismos de acceso a servicios públicos a los asentamientos ilegales

4. Formular estrategias de creación de empleo en los asentamientos ilegales.

5. Establecer estrategias de acceso al crédito para mejoramiento de vivienda de asentamientos ilegales legalizados.

Parágrafo. Mientras el Gobierno Nacional cumple la obligación que aquí se consagra, todas las demás disposiciones de la presente ley rigen desde el momento de su promulgación.

Artículo 32. Retrospectividad de la presente ley. La presente ley solo aplicará para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuando puedan demostrar la posesión por un tiempo mayor a diez (10 años) a la entrada en vigencia de la presente ley, y no aplicará para nuevos asentamientos humanos ilegales consolidados, ni asentamientos humanos ilegales precarios.

Artículo 33. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores,

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Coordinador Ponente

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador de la República

OIRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República

LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS
Senador de la República

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República

EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 03 DE JUNIO DE 2020 PROYECTO DE LEY No. 261 DE 2019 SENADO - 199 DE 2018 CÁMARA "POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS PARA EL SANEAMIENTO DE PREDIOS OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

D E C R E T A:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad

de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos,

bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de

particulares, cuya ocupación o posesión, , sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los

requisitos establecidos en la presente ley, de igual modo la titulación de predios de uso público

a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el

cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.

Artículo 2°. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las

siguientes definiciones:

Asentamiento humano ilegal consolidado: Se entiende por asentamiento humano ilegal

consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente,

construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos

instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado,

pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar

con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Asentamiento humano ilegal precario: Se entiende por asentamiento humano ilegal

precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de

desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se

encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del

propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por:

a) Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de

soporte, b) Eventual existencia de factores de riesgo mitigable, c) Entorno urbano con

deficiencia en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos, d)

Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción

(vulnerabilidad estructural), e) Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de

servicios públicos y de servicios sociales básicos, f) Condiciones de pobreza, exclusión social

y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bien Baldío Urbano: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos,

adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997,

localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.

Bien Fiscal: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre

los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho

común.

Bien Fiscal Titulable: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han

sido ocupados ilegalmente por ocupantes. El derecho de propiedad de estos bienes puede

ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien,

siempre y cuando no correspondan a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o

distrito.

Artículo 3°. Transformación de bienes baldíos. Para la identificación y transformación

jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las

entidades territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos:

1. Identificar el bien baldío urbano que se pretende convertir en bien fiscal, bien fiscal titulable

o bien de uso público, solicitar a la Superintendencia de Notariado y Registro la solicitud de

carencia de identidad registral y hacer el estudio de títulos correspondiente;

2. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

de carácter general, el cual será publicado;

3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.

Artículo 4°. Estudio. Los municipios o distritos podrán en el término de doce (12) meses posteriores a la promulgación de esta ley realizar un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.

Parágrafo. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley, rigen desde el momento de su promulgación.

Artículo 5. Inventario. Realizado el estudio anterior, los municipios o distritos, por medio de sus alcaldes podrán en el término de seis (6) meses posteriores a la realización de los estudios técnicos, realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos ilegales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, pero que no presenten tanto en los títulos como en el respectivo folio de matrícula dicha condición de uso público.

Parágrafo. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley, rigen desde el momento de su

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

promulgación.

Artículo 6°. Funciones de la declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones. En primer lugar, servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente y, en segundo lugar, hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro.

Parágrafo. Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.

Artículo 7°. Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaración de espacio público, debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos. Además, incluirá la siguiente información:

1.La referencia al estudio técnico jurídico elaborado.

2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados.

En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el gestor catastral o, en su defecto, firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente, autorizado por el Gestor Catastral.

Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del ente territorial que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.

3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

4. El municipio o distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la oficina de catastro competente.

Artículo 8°. Obtención de la propiedad por motivos de utilidad pública e interés social.

En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de éste, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 9. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras realizadas por parte de instituciones religiosas, instituciones educativas públicas, culturales públicas, comunales o de salud públicas y Organizaciones de Acción Comunal (OAC), se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°. Podrán ser enajenados aquellos inmuebles que le son conexos a la misión pastoral o social de las iglesias, tales como colegios, comedores, restaurantes, etc., siempre y cuando se encuentren bajo la administración de las instituciones religiosas y hayan sido ocupados mínimo diez (10) años antes del inicio de la actuación administrativa

Parágrafo 2°. La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de

pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble por concepto de impuestos, tasas

y contribuciones.

Artículo 10. Acto administrativo de cesión a título gratuito. El acto administrativo que se

expida por la entidad territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas

vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial

la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del bien fiscal

titulable, b) nombre e identificación de los ocupantes, c) dirección e identificación catastral

del bien fiscal titulable., d) identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va

a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado,

según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del bien fiscal titulable, mediante

plano predial catastral, f) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante

plano Magna Sirgas con medidas y linderos, la cual deberá ser realizada de forma previa a

la expedición del acto administrativo por la curaduría urbana respectiva o quien haga sus

veces. El documento emitido por esta entidad formará parte integral del acto administrativo

de cesión a título gratuito de que trata este artículo g) la entidad territorial que transfiere y sus

atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, h) la

procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo

de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) la cesión solo procederá si el

beneficiario asume y acredita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, de conformidad

con lo establecido en el parágrafo 4º del artículo 277 de la ley 1955 de 2019, b) la obligación

de restituir el bien fiscal titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o

falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La solicitud

a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución

en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a

segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria

tanto el bien fiscal titulado como la de la edificación o mejora reconocida. d) La obligación del

ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde

se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.

Artículo 11. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre

viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.

Artículo 12. Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal

titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal titulable,

se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de

conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una

vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del ocupante beneficiario del programa

de titulación.

Artículo 13. Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la

actuación en que la entidad territorial determine que el bien es de uso público y/o se

encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en los

artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto

administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1001 de 2005 el cual quedara así:

Artículo 3. Enajenación Directa De Bienes Fiscales. Las entidades públicas podrán

enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al

ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar

interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la ley 708 de

2001 modificado por el artículo 277 de la ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen,

complementen, adicionen o reglamentan.

La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución

administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez

inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena

prueba de propiedad.

Parágrafo 1°. En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles

ubicados en zonas destinadas a obras pública o de infraestructuras básicas, áreas no aptas

para la localización de viviendas, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de

los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial,

Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los

instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la

ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por

la autoridad competente.

Parágrafo 2°. En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a

solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la ley y su traslado a

CISA.

Parágrafo 3°. La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando

el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales diferentes a las

derivadas del uso habitacional de inmueble.

Parágrafo 4°. Para los procesos de enajenación de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquellas que exigen la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y las normas que lo modifiquen adicionen o complemente.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, no les aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o las establecidas en el artículo 21° de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo 1°. Lo establecido en este artículo tampoco aplicará para los predios titulados con uso diferente a vivienda.

Artículo 16. En complemento de los programas de legalización o titulación en asentamientos humanos ilegales precarios, se podrá:

1. Realizar de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos domiciliarios en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural.

2. Realizar de manera simultánea un plan de articulación con la red de equipamientos de educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento. De ser necesario, al presentarse un déficit de

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

alguno de los anteriores, el municipio debe elaborar un plan para la construcción de nuevos equipamientos que permitan un adecuado acceso al asentamiento.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la titulación de asentamientos humanos.

Parágrafo 2°. Los procesos de legalización y titulación urbanística deberán desarrollarse conforme a lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

Artículo 17. Es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la legalización y regularización urbanística.

Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16 de la presente ley, las entidades territoriales podrán implementar programas de mejoramiento integral de barrios y de vivienda, simultáneamente con los programas de titulación y legalización urbanística.

Parágrafo 3°. Los programas de titulación de predios y legalización de barrios podrán

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

realizarse simultáneamente, o precedidos uno del otro, sin importar su orden, siempre y cuando sean acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen.

Artículo 18. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad territorial en la cual se encuentren ubicados, de conformidad con la ley 388 de 1997 y ,con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 4 años de expedida la presente Ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará la materia.

Parágrafo 2°. El Gobierno bvcc con participación de las entidades territoriales deberá desarrollar una política pública asociada a los asentamientos humanos en riesgo que podrá incluirse en sus planes de desarrollo o por medio de programas, proyectos y partidas presupuestales, tomando como línea base la población identificada y censada que ocupan este tipo de predios o asentamientos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Artículo 19. Expropiación. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo 1°. El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

Artículo 20. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

mojones;

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción

Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la

entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias

señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;

d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores

antiguos o consolidados.

Parágrafo 2°. El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el

folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y

procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios

de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Parágrafo 3°. La Superintendencia de Notariado y Registro en un término no superior a 3

meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un

acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y

tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos

establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales

que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.

Artículo 21. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales

ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los registradores de

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución

administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el

derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques,

plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la

comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización

o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la

entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción

Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento

topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas

cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el

folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y

procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios

de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Parágrafo 3°. La Superintendencia de Notariado y Registro y en un término no superior a 3

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un

acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y

tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos

establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales

que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.

Artículo 22. Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 así:

Parágrafo 1°. El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento

o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo

procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación

en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de

cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. Luego de la suscripción de la

escritura pública correspondiente se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos

a las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital,

quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con el

instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística. Si la encuentran acorde

manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones

respectivas. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

de las ventas del proyecto respectivo.

Parágrafo 2°. El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se

incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de

instrumentos públicos. Así mismo, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio

de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida

y linderos. Luego de la suscripción de la escritura de cesión o entrega, se notificará por parte

de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como representantes del

patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles

verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en

los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o

distrito. Si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitará al

notario los ajustes y aclaraciones respectivas. La escritura correspondiente deberá otorgarse

y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.

Artículo 23. Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el

registrador de instrumentos públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma

clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que

podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.

Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.

Artículo 24. Oposición. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.

Artículo 25. Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperará por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.

Parágrafo. Contra la resolución que expidiera el registrador de instrumentos públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 26. Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio.

Sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.

Artículo 27. Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Artículo 28. Responsabilidad de urbanizadores ilegales.

Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.

Parágrafo. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.

Artículo 29. Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero,

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

tercero y séptimo de esta ley, serán competentes las oficinas de registro de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, del círculo de registro de instrumentos públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.

Artículo 30. Motivos de utilidad pública. El literal b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, 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.

c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.

Artículo 31. Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de asentamientos llegales. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, deberá someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), un documento en el cual se establezca un Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos llegales. El documento contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes.

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Los objetivos del Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos llegales serán los siguientes, entre otros:

1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización, titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales.
2. Prevenir la proliferación de nuevos asentamientos ilegales.
3. Establecer mecanismos de acceso a servicios públicos a los asentamientos ilegales
4. Formular estrategias de creación de empleo en los asentamientos ilegales.
5. Establecer estrategias de acceso al crédito para mejoramiento de vivienda de asentamientos ilegales legalizados.

Parágrafo. Mientras el Gobierno Nacional cumple la obligación que aquí se consagra, todas las demás disposiciones de la presente ley, rigen desde el momento de su promulgación.

Artículo 32. Retrospectividad de la presente ley. La presente ley solo aplicará para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuando puedan demostrar la posesión por un tiempo mayor a diez (10 años) a la entrada en vigencia de la presente ley, y no aplicará para nuevos asentamientos humanos ilegales consolidados, ni asentamientos humanos ilegales precarios.

Artículo 33. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá. D.C. 03 de Junio de 2020.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del proyecto de Ley No. **261 DE 2019 SENADO - 199 DE 2018 CÁMARA "POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS PARA EL SANEAMIENTO DE PREDIOS OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".** Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por los ponentes, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 20 de 03 de Junio de 2020. Anunciado el día 27 de Mayo de 2020, Acta 19 del mismo año.

DAVID BARGUIL ASSIS
Presidente

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Ponente

LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS
Ponente

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Ponente

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Ponente

CIRO RAMÍREZ CORTÉS
Ponente

EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Ponente

RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA
Secretario General

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso – Carrera7 No.8-68 Ofc.234
Tel: 3824212 Fax: 3824216

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2020

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXVIII - Nº 890 Bogotá, D. C., viernes, 13 de septiembre de 2019 EDICIÓN DE 53 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2019

Doctor:

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,*** acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***

Respetado señor Presidente Roldán:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,*** acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones***, fue radicado el 10 de octubre de 2018 por los honorables Representantes César Augusto Lorduy Maldonado, Erwin Arias Betancur, Jaime Rodríguez Contreras, Ciro Fernández Núñez, Jorge Méndez Hernández, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Modesto Enrique Aguilera Vides, Julio César Triana Quintero, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 833 de 2018.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos,*** fue radicado el 13 de

diciembre de 2018 por la honorable Senadora Laura Esther Fortich Sánchez, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1150 de 2018.

Fueron designados como Coordinador Ponente el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como Ponentes los honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y David Ricardo Racero Mayorca.

El Proyecto 199 de 2018 fue acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, manteniendo los mismos ponentes para los dos proyectos.

Para su discusión en primer debate se presentaron dos ponencias, una negativa suscrita por el honorable Representante David Racero y una positiva suscrita por los honorables Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechara y Bayardo Gilberto Betancourt Pérez. En la comisión después de un amplio debate se presentaron cuatro proposiciones suscritas por el ponente del proyecto, suscritas doctor Erasmo Elías Zuleta, hay unas proposiciones suscritas por el doctor César Lorduy Maldonado que no están avaladas por el ponente. De igual manera existen cinco proposiciones que el doctor Gilberto Bayardo Betancourt las deja como constancia para que sean tenidas en cuenta en la ponencia para segundo debate.

2. OBJETO DE LOS PROYECTOS DE LEY

El objeto del proyecto de ley se mantiene, siendo este el de sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo, la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades.

Por parte del Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara el objeto es lograr la depuración contable, el mejoramiento de los ingresos fiscales y corrientes de los municipios y la dinamización del mercado inmobiliario en sectores de asentamientos ilegales en predios fiscales, mediante el saneamiento predial y la titulación de predios fiscales a particulares.

3. LA OCUPACIÓN ILEGAL DE PREDIOS

Como se señaló en la ponencia para primer debate, la ocupación ilegal de predios es un fenómeno social que se presenta por la necesidad de sectores poblacionales de tener una solución de vivienda que no es suministrada por el Estado y que les es imposible consolidar por la vía legal de adquisición de predios o bienes.

De acuerdo con información contenida en la página del Ministerio de Vivienda *"Según un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, más del 50% del crecimiento de las ciudades y municipios del país, es de origen informal.*

Los municipios que encabezan el ranking de las ciudades con el mayor crecimiento informal en los últimos años en el país son: Bogotá, Soacha, Cali, Medellín, Yopal, Aguachica, Buenaventura, Ciénaga, Soledad y Florencia, entre otras.

Además, se registra un crecimiento en las cabeceras municipales, con una concentración poblacional en la región andina. Sin embargo, este fenómeno expansivo afecta diversas zonas del territorio nacional, con el agravante de ser desorganizado en las áreas urbanas de aquellos municipios de menos de 30.000 habitantes y entre 30.000 y 100.000 habitantes, tal es el caso de Mosquera (Nariño), Murindó (Antioquia) y Sipí (Chocó).

Esta situación se debe principalmente al incremento del proceso de migración campo-ciudad que generó el conflicto armado. También a la limitada capacidad de las autoridades locales para ofrecer vivienda digna y para controlar los procesos de urbanización ilegal, en especial en suelos de expansión, áreas rurales, zonas de espacio público y áreas de alto riesgo.

*El análisis realizado por el Ministerio refleja que el crecimiento de "barrios piratas" y asentamientos informales tiene un impacto negativo en la calidad de vida de los ciudadanos que se traduce en: aumento de la inseguridad, precariedad en la prestación de los servicios públicos, obstrucción de obras p*úblicas, evasión fiscal y *extracostos al presupuesto.*

Ante este panorama, se hace un llamado urgente para que las entidades territoriales avancen en los procesos de legalización de los asentamientos informales, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus pobladores y evitar tragedias en zonas catalogadas de alto riesgo ambiental"[1]*. Los resultados arrojados por este estudio son el sustento claro de la necesidad de este proyecto de ley que permite dar legalidad a los pedios de miles de colombianos que actualmente ven limitados sus derechos a la propiedad y al acceso de políticas sociales y subsidios por carecer de un título justo sobre los bienes que han poseído por años.*

Antes ya se había desarrollado una iniciativa de este tipo con excelentes resultados sociales y económicos para los ciudadanos y los entes territoriales. Al finalizar el 2017, el Programa Nacional de Titulación (PNT) legalizó 163.450 predios otorgando títulos de propiedad para igual número de familias. Con este proceso estas propiedades entraron a formar parte de la base catastral de los municipios incrementando los recursos percibidos por cuenta del impuesto predial.

Pero este proceso también beneficia a los propietarios que al tener una garantía real sobre

[1] http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/enero/en-los-ultimos-30-anos-ciudades-y-municipios-de-colombia-han-crecido-de-manera-informal

su inmueble tienen la opción de acceder al sector financiero y a los programas de mejoramiento de vivienda.

Como se señaló en la ponencia para primer debate, en Colombia, la necesidad de vivienda y la ausencia de una medida efectiva para solucionar el déficit, conlleva la ocupación ilegal de predios. Otro de los fenómenos que ha aumentado este tipo de asentamientos ilegales son las migraciones de las poblaciones menores hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones económicas, como resultado de la violencia que lleva a la población a desplazarse a otros territorios y recientemente la llegada de nuestros hermanos venezolanos al país.

Estos asentamientos a pesar de su ilegalidad en cuanto a los títulos de propiedad en muchos casos han recibido ayuda del Estado para mejorar sus condiciones de habitabilidad y han ido expandiendo su construcción especialmente en los servicios que las comunidades requieren como centros educativos, de salud, religiosos, entre otros, es decir se ha dado un desarrollo urbano dentro de los asentamientos ilegales, a pesar de no contar con el cumplimiento de los requisitos legales para ello y por la normatividad vigente no tienen la oportunidad de obtener su legalización, constituyendo esto un acto de inequidad.

Problemática:

Dado el transcurrir del tiempo y el desarrollo urbano de los lugares en los que se ha dado la expansión de asentamientos ilegales, muchos de estos no logran enmarcarse en el concepto de viviendas de interés social ya sea porque han ido mejorando las construcciones o porque la destinación dada a los predios viciados con ilegalidad no tienen como objeto el de una vivienda de interés social, sin embargo así fue como empezaron o forman parte de un conglomerado urbano compuesto por este tipo de vivienda prestando servicios complementarios para el desarrollo social de la comunidad.

Ahora, aunque la Ley 1001 de 2005 no señala expresamente la exclusión de los predios cuyas viviendas superen el valor de una vivienda de interés social, al igual que aquellos predios cuyos usos sean diferentes al de la vivienda de interés social, tales como comerciales e institucionales, el que señale "que solo podrán cederse a título gratuito los predios de su propiedad que se encuentren invadidos con vivienda de interés social" es claro que excluye a las construcciones que no cumplan los requisitos de una vivienda de interés social. Así la norma restringe a unos pocos el saneamiento de predios ilegales y contradice el principio a la igualdad que tienen todas las familias que tienen su vivienda o construcción sin un título de propiedad por ser el resultado de un asentamiento ilegal.

Entonces, si bien es cierto actualmente se adelanta por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y los municipios la legalización de predios de asentamientos ilegales bajo la premisa del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005 también lo es que por las condiciones específicas que establece este artículo son muchos los predios que forman parte de un asentamiento ilegal que no han podido ser legalizados, entre estos están las viviendas que superan el valor de una vivienda de interés social, las construcciones con destinación comercial, escolar, religiosa o de salud, por mencionar algunas.

Se hace necesario entonces eliminar diferencia en el trato legal que se da a unos y otros, partiendo del principio y derecho fundamental a la igualdad y reconocer la confianza legítima.

4. DESARROLLO NORMATIVO PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA:

Dada la gravedad y continuidad de esta problemática en el transcurrir del tiempo los diferentes Gobiernos nacionales y territoriales han buscado algunas soluciones de tipo normativo así:

- Las Leyes 65 de 1942, 1ª de 1948 y 41 de 1966 acudieron a la figura de adjudicación de bienes por autoridades del orden territorial como Concejos y Personerías. Estas autoridades municipales otorgaban las escrituras de propiedad sin verificar mayores requisitos. En este caso no se tenía en cuenta valor del predio ni el uso que se le estaba dando, tan solo era necesario comprobar el uso pacífico y con ánimo de señor y dueño del predio a ser adjudicado.
- Ley 137 de 1959 conocida como "Ley Tocaima", que aunque en un principio tenía como jurisdicción de aplicación un territorio determinado, por la efectividad generada terminó aplicándose en todo el territorio nacional adjudicando inclusive baldíos, igualmente sin distinción del uso que se le estuviera dando al predio.
- Ley 9ª de 1989 denominada "Ley de Reforma Urbana". Esta ley otorga facultades a las entidades públicas del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).
- Ley 388 de 1997. Estableció que en las cesiones de predios fiscales para viviendas de interés social de que trata la Ley 9ª de 1989 el título de dominio serían las respectivas resoluciones administrativas de cesión, y los predios cedidos tendrían las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3ª de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con subsidio familiar, esto es, que si se enajenaban antes de cinco años de haber sido otorgadas perderían sus beneficios.
- Decreto 540 de 1998 que reglamentó la Ley 9ª de 1989. Empieza a direccionarse la adjudicación hacia ocupantes cuyos inmuebles tengan la condición de viviendas de interés social, además de señalar los parámetros y requisitos para poder acceder a la titulación.
- Ley 708 de 2001. Estableció la obligatoriedad de que todas las entidades públicas del orden nacional debían transferir a dicha entidad los inmuebles fiscales a su nombre para desarrollar

los programas de cesión de bienes fiscales con viviendas de interés social.

• Ley 1001 de 2005. Se confirman las facultades otorgadas a las entidades del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. En el artículo 2º se modificó el tiempo de ocupación del predio que ahora debe ser con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

• Decreto 4825 de 2011 que reglamenta el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Establece por primera vez el procedimiento para la cesión de la propiedad fiscal inmueble ocupados con vivienda de interés social en la modalidad de título gratuito, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación. Fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015, artículos del 2.1.2.2.1.1 al 2.1.2.2.4.3.

• Ley 1157 de 2007: estableció que los predios fiscales ocupados ilegalmente por vivienda de interés social podían ser cedidos igualmente por las entidades públicas del orden nacional y territorial abriendo la posibilidad a que departamentos y municipios lo pudieran hacer.

• Decreto número 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio: incorpora el procedimiento del Decreto número 4825 de 2011 en relación con las transferencias a título gratuito que en desarrollo del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, deben efectuar las entidades públicas del orden nacional y que decidan adelantar las demás entidades públicas, propietarias de bienes inmuebles fiscales urbanos, ocupados parcial o totalmente con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

• Ley 1848 de 2017. Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Con esta ley se beneficiaron a familias que han vivido por décadas en asentamientos consolidados", que dispone la formalización, la titulación y el reconocimiento de predios urbanos.

Esta ley es una solución integral del Estado a miles de familias que durante muchos años han habitado en asentamientos consolidados, es decir, a familias que llevan 25, 30 años, o más, en viviendas y barrios que aún son informales, pero que cuentan ya con servicios públicos, con vías de acceso, con transporte y hasta con escuelas, parques y centros médicos. Se trata de formalizar las viviendas y urbanizaciones que han permanecido en la informalidad, no existe un censo, no existe una base de datos consolidada.

Esta norma además de simplificar los trámites de formalización de una propiedad, reduce los costos que este proceso implica.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio considera muy positiva la iniciativa legislativa radicada por cuanto brinda herramientas fundamentales para el saneamiento de los predios ocupados de forma ilegal, una tarea fundamental en la consolidación de entornos urbanos que ofrezcan condiciones de vida dignas para todos los colombianos.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

COMPARATIVO PROYECTOS DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA Y 305 DE 2018 CÁMARA

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
"por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"	**"por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"**	**Permanece igual**
Artículo 1°. ~~*Objeto*. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales, ilegales consolidado en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.~~	**Artículo 1°**. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos y en bienes fiscales titulables, y con ello materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.	Se mejora la redacción al considerar que la aprobada en primer debate resulta confusa

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 2°. *Saneamiento Predial.* Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo ~~dos pasos, el primero, Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.~~	**Artículo 2°**. *Saneamiento Predial.* Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos: 1. Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público y hacer el estudio de títulos correspondiente. 2. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío. 3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.	Se incluye el paso 2. Señalando que la entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío porque la inscripción en registro no da la condición de baldío, sino la declaratoria que haga cada entidad territorial o la Nación si hay baldíos de la Nación. Además en el paso 3 se especifica que el registro del acto administrativo debe realizarse ante la Superintendencia de Notariado y Registro.
	Artículo nuevo. Los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos informales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, de los cuales se tenga posesión y se haya mantenido dicho uso durante más de diez (10) años ininterrumpidos a la expedición de la presente ley, pero no se tenga título de propiedad pública.	Se adiciona este artículo nuevo por la necesidad que existe de permitir mediante resolución administrativa a los municipios y distritos obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia.
	Artículo nuevo. Realizado el inventario anterior, las entidades territoriales elaborarán un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.	Se incluye este artículo porque es necesario permitir mediante resolución administrativa que los municipios y distritos obtengan la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
	Artículo nuevo. *Funciones de la Declaratoria de Espacio Público.* El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro. **Parágrafo.** Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.	Permitir mediante resolución administrativa a los municipios y distritos obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia. Se incluye este parágrafo para que de manera obligatoria los catastros sean homologados con esta nueva información sobre los predios declarados espacio público.
	Artículo nuevo. *Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público.* El acto administrativo de declaración de espacio público, debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información: 1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado 2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados. En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente.	La inclusión de este artículo nuevo se justifica en que es necesario permitir a los municipios y distritos, mediante resolución administrativa, obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios de espacio público de todas las ciudades de Colombia.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
	Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el Concejo del ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente. 3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. 4. El municipio o Distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva Alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la Oficina de Catastro.	
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidados y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, y será plena prueba de la propiedad. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, <u>áreas protegidas, reserva ambiental, se trate de playas o rondas de ríos, acuíferos, nacimientos de agua, humedales, esto</u> de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	Se incluye en el inciso tercero la ocupación de áreas protegidas tal como lo señala el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, y las playas y rondas de ríos y acuíferos. **Artículo 123.** De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales. Se mejora la redacción del parágrafo primero por considerar que se presta para confusión.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte ~~de la función social~~ de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.	**Parágrafo 1°**. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria o productiva, en aplicación a la función social de la propiedad se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.	
Artículo 4°. *Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables.* Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento: a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables. b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la ley 388 de 1997. c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas. d) Cruce: el Ocupante sólo podrá ser objeto de cesión o venta de un sólo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.	**Artículo 4°**. *Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables.* Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento: a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables. b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997. c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas. d) Cruce: el Ocupante sólo podrá ser objeto de cesión o venta de un sólo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.	e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Parágrafo. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	**Parágrafo.** Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.	
Artículo 5°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo 1°**. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.	**Artículo 5°**. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo 1°**. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 6°. *Acto administrativo de cesión a título gratuito.* Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,	**Artículo 6°.** *Acto administrativo de cesión a título gratuito.* Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,	Se incluye en el inciso segundo sobre “la constancia que debe dejarse en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que lo sustentan” el literal d) que señala La obligación del Ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.	c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida. d) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.	
Artículo 7°. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.	**Artículo 7°**. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.	**Permanece igual**
Artículo 8°. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.* Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.	**Artículo 8°.** *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.* Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.	**Permanece igual**
Artículo 9°. *Terminación de la actuación administrativa.* En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	**Artículo 9°**. *Terminación de la actuación administrativa*. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 10. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo**. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.	**Artículo 10**. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012. **Parágrafo**. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.	**Permanece igual**
Artículo 11. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, ~~construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios~~.	**Artículo 11**. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, consolidación de una red de sistema de equipamientos mediante la construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios, y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento.	Se adiciona la última parte de la redacción para dejar clara la obligación de dotar a estos asentamientos que buscan formalizarse en su titularidad jurídica y mejorarse en sus condiciones y calidades urbanas.
Artículo 12. Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.	**Artículo 12.** Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 13. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.	**Artículo 13.** Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.	**Permanece igual**
Artículo 14. *Expropiación*. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; b) 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; c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios. d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;	**Artículo 14**. *Expropiación*. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación y deportes, centrales de abasto y seguridad ciudadana, aseo y manejo de residuos sólidos; b) 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; c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios. d) Ejecución de proyectos de provisión de espacios públicos urbanos; e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;	Se incluye al final del literal a) "deportes, aseo y manejo de residuos sólidos"**.** Estos equipamientos para el manejo de los residuos deberían ser considerados proyectos públicos y dada su importancia permitirse la expropiación, ya que es muy difícil la gestión predial para este tipo de proyectos.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;	f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;	En el literal d) se elimina "~~de proyectos de renovación urbana~~", porque estos proyectos ya están incluidos en el literal m) de este artículo y se deja solo la opción de la expropiación para la consolidación de espacio público como proyecto, por ejemplo un nuevo parque.
g) ~~Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;~~	g) ~~Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;~~	Se propone eliminar el literal g), dado que el ornato es una acción de mejora o adecuación de un inmueble, es excesivo el uso de la expropiación para este caso, los proyectos de deportes van dentro del literal a) como infraestructura o equipamiento social – categoría recreación. Y expropiar para hacer proyectos turísticos es también excesivo si el proyecto no tiene un carácter de público. La expropiación a favor de terceros, tal como lo señala la Ley 9ª de 1989, es la excepción.
h) 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;	h) 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;	
i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;	i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;	
j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;	j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;	
k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;	k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;	
l) 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;	l) 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;	
m) 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;	m) 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;	
n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes".	n) El traslado <u>y asentamiento</u> de poblaciones afectadas por riesgos físicos inminentes <u>o riesgo de desastres".</u>	Se modifica el literal n) para que mediante la expropiación se pueda gestionar tierra rápido para el nuevo asentamiento de población trasladada o reubicada por condiciones de riesgo de desastres.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 15. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .	**Artículo 15.** *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .	Se incluye en el inciso primero "plazoletas, edificaciones" dentro de los predios que los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa y en el literal d) del parágrafo 1° sobre documentos que deben acompañar la solicitud se incluye "o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados"
Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:	**Parágrafo 1°**. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:	
a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;	a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;	
b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;	b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;	
c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;	c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;	
d) Manzana catastral de los predios.	d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados	
Parágrafo 2°. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	**Parágrafo 2°**. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 16. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la junta de acción comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	**Artículo 16**. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.* Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue. **Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos: a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la junta de acción comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces; b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público. **Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.	Se incluye "plazoletas, edificaciones" para armonizar con lo incluido en el artículo anterior.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
	Artículo nuevo. Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, así: **Parágrafo 1°.** El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. A la suscripción de la escritura pública correspondiente deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo. **Parágrafo 2°.** El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la Oficina de Instrumentos Públicos, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos, a la suscripción de la escritura de cesión o entrega deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.	Se propone adicionar este artículo porque los urbanizadores y constructores deberían escriturar y registrar las áreas públicas objeto de cesión antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo y también al momento de suscribir encargos fiduciarios, fiducias mercantiles o cualquiera otro tipo de negocios fiduciarios que se utilizan en el gremio de los constructores. Adicionalmente, cuando se suscriban escrituras públicas ante los notarios en las cuales se realice la escrituración de las áreas públicas objeto de cesión, debería hacerse necesaria la comparecencia ante las notarías y la aceptación de las escrituras por parte de los municipios y distritos del país. En Bogotá es el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) en representación legal del Distrito Capital de Bogotá, de conformidad con el Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá y el POT de Bogotá incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004. Para satisfacer estas necesidades y garantizar la apropiación por parte del Distrito de estas zonas de cesión, es necesario modificar este artículo, tal como se plantea.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
		La escrituración de las áreas de cesión solo puede realizarse antes de las ventas del proyecto, así se trate de la implementación de instrumentos de planeamiento (como planes parciales) o de gestión como UAU o UG, dado que de manera posterior a estos se realiza el respectivo reajuste de terrenos o integración inmobiliaria que de amera posterior permitirá la entrega de áreas de cesión ocurriendo esto siempre antes de las ventas. Para el caso de desarrollo mediante planes parciales no se puede señalar que la entrega se haga de manera previa al parqueo de los inmuebles en los fideicomisos, dado que el parqueo es previo y necesario como vehículo para realizar la integración inmobiliaria y en algunos casos de renovación urbana.
Artículo 17. *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. **Parágrafo**. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.	**Artículo 17**. *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud. **Parágrafo**. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 18. *Oposición*. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.	**Artículo 18**. *Oposición*. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.	Se modifica el plazo de los 15 días hábiles para la oposición para 45 días.
Artículo 19. *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. **Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.	**Artículo 19**. *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera. **Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 20. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. **Parágrafo**. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.	**Artículo 20**. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.* En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos. En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio. Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación. **Parágrafo**. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 21. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.	**Artículo 21**. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.* Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce. En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.	**Permanece igual**
Artículo 22. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes. **Parágrafo**. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva el curador que otorga la ~~licencia de construcción~~ al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.	**Artículo 22**. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales.* Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes. **Parágrafo**. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.	Se incluye en el parágrafo al funcionario público porque algunos municipios no cuentan con Curadurías Urbanas y son sus oficinas de infraestructura o planeación las que otorgan las licencias, permisos y autorizaciones urbanísticas. Se cambia licencia de construcción por el género licencia urbanística porque puede haber licencia de subdivisión (loteo) urbanización y con ellas un urbanizador ilegal puede iniciar sus ventas informales.
Artículo 23. *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.	**Artículo 23.** *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.	**Permanece igual**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	MODIFICACIONES
Artículo 24. *Definiciones.* Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: **Asentamiento humano ilegal**. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. **Asentamiento humano ilegal consolidado:** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados. **Bien Baldío Urbano**: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la ley 388 de 1997. **Bien Fiscal**: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. **Bien Fiscal Titulable**: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien.	**Artículo 24.** *Definiciones*. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: **Asentamiento humano ilegal**. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística. **Asentamiento humano ilegal consolidado**. Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados. **Bien Baldío Urbano**: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial. **Bien Fiscal**: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. **Bien Fiscal Titulable**: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.	Este artículo se sugiere que quede como artículo 2° para darle orden al proyecto. En la definición de ***bien fiscal titulable*** se incluye al final "y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito", porque se debe aclarar que no se puede titular espacio público ocupado ni áreas protegidas ambientales según la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y los POT de cada entidad territorial. En el concepto de Bien Baldío se incluye "o distritos" y al final "localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial".
Artículo 25. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones ~~sobre las materias de que se trata esta ley~~ que le sean contrarias.	**Artículo 25**. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.	**Se mejora la redacción del artículo**

7. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones,*** acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos,*** con las modificaciones propuestas.

De los honorables Congresistas,

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representanté a la Cámara
Departamento de Nariño

ERASMO ELIAS ZULETA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos y en bienes fiscales titulables, y con ello materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado social de derecho.*

Artículo 2°. *Definiciones: para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:*

Asentamiento humano ilegal*. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.*

Asentamiento humano ilegal consolidado*. Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.*

Bien Baldío Urbano*: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.*

Bien Fiscal*: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.*

Bien Fiscal Titulable*: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.*

Artículo 3. *Saneamiento Predial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos:*

1. Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien Fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público y hacer el estudio de títulos correspondiente.

2. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío.

3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.

Artículo 4°. *Los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos informales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, de los cuales se tenga posesión y se haya mantenido dicho uso durante diez (10) años ininterrumpidos a la expedición de la presente ley, pero no se tenga título de propiedad pública.*

Artículo 5°. *Realizado el inventario anterior, las entidades territoriales elaborarán un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.*

Artículo 6°. *Funciones de la Declaratoria de Espacio Público. El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro.*

Parágrafo. *Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.*

Artículo 7°. *Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaración de espacio público debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información:*

1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado.

2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas Magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados.

En todo caso todo deberá estar certificado por la Oficina de Catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente.

Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas Magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficiaria en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del Ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.

3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

4. El municipio o distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la Oficina de Catastro.

Artículo 8°. *Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidados y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, y será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, áreas protegidas, reserva ambiental, se trate de playas o rondas de ríos, acuíferos, nacimientos de agua, humedales, esto de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°*. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria o productiva, en aplicación a la función social de la propiedad se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*

Artículo 9°. *Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:*

a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.

b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997.

c) Prueba: el ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así

como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.

d) Cruce: el ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.

e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.

Parágrafo. *Para que un ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1°) de diciembre de 2001; b) El Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no haga parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.*

Artículo 10. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°*. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.*

Artículo 11. *Acto administrativo de cesión a título gratuito. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral, f) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna-Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, g) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, h) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.*

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida, d) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital

aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.

Artículo 12. *Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.*

Artículo 13. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del ocupante beneficiario del programa de titulación.*

Artículo 14. *Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Artículo 15. *Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo*. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.*

Artículo 16 *Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, consolidación de una red de sistema de equipamientos mediante la construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios, y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento.*

Artículo 17. *Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.*

Artículo 18. *Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.*

Artículo 19. *Expropiación. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación y deportes, centrales de abasto y seguridad ciudadana, aseo y manejo de residuos sólidos.

b) 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.

c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios.

d) Ejecución de proyectos de provisión de espacios públicos urbanos.

e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.

f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo.

g) 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.

h) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico.

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades.

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

k) 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.

l) 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.

m) El traslado y asentamiento de poblaciones afectadas por riesgos físicos inminentes o riesgo de desastres.

Artículo 20. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .*

Parágrafo 1°*. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces.

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones.

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces.

d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados.

Parágrafo 2°*. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 21. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.*

Parágrafo 1°. *La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;

b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas de cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 22. *Adiciónense dos parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 así:*

Parágrafo 1°. *El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. A la suscripción de la escritura pública correspondiente deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.*

Parágrafo 2°. *El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la Oficina de Instrumentos Públicos, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos, a la suscripción de la escritura de cesión o entrega deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio*

inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.

Artículo 23. *Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.*

Parágrafo*. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo, de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.*

Artículo 24. *Oposición. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.*

Artículo 25. *Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.*

Parágrafo 1°. *Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.*

Artículo 26. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.*

En estos casos, el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo*. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.*

Artículo 27. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.*

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la

obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Artículo 28. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.*

Parágrafo*. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.*

Artículo 29. *Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.*

Artículo 30. *Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.*

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

ERASMO ELIAS ZULETA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, suscrita por los honorables Representantes: *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Erasmo Elías Zuleta Bechara* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D. C. 11 de septiembre de 2019.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso" autorizamos el presente informe.

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
PRESIDENTE

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018

por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2019

Presidente

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, **acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018,** *por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a presentar el correspondiente Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2018, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones***, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018, ***por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.***



I. ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de ley **número** 199 de 2018 Cámara, ***por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones***, fue radicado el 10 de octubre de 2018, tuvo origen en la misma Comisión, y sus autores son los honorables Representantes: César Augusto Lorduy Maldonado, José Ignacio Mesa, José Gabriel Amar Sepúlveda, Karina Estefanía Rojano Palacio, Ángela Patricia Sánchez Leal, José Daniel López Jiménez, Hernando José Padauí Álvarez, Karen Violette Cure Corcione, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Erwin Arias Betancur, Eloy Chichi Quintero Romero, Gloria Betty Zorro Africano, Néstor Leonardo Rico Rico, Carlos Alberto Cuenca Chaux, David Ernesto Pulido Novoa, Julio César Triana Quintero, Carlos Mario Farelo Daza, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Ciro Fernández Núñez, Jairo Humberto Cristo Correa, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jorge Méndez Hernández, Salím Villamil Quessep, Héctor Javier Vergara Sierra, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Oswaldo Arcos Benavides y Modesto Enrique Aguilera Vides. El proyecto fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 833 de 2018.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, ***por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos,*** fue radicado el 13 de diciembre de 2018 por la honorable Senadora Laura Esther Fortich Sánchez, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1150 de 2018.

Fueron designados como Coordinador Ponente el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como Ponentes los honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y David Ricardo Racero Mayorca.

El día 13 de febrero de 2019 la Mesa Directiva de la Comisión Tercera decidió acumular al Proyecto de ley número 199 de 2018, el Proyecto de ley número 305 de 2018, "*por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos"* de autoría de la Senadora Laura Esther Fortich Sánchez.

II. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Los proyectos de ley pretenden regular en primer lugar, la cesión a título gratuito de predios fiscales por parte del Estado sin que haya la limitación hacia programas de Viviendas de Interés Social, y la titulación de bienes inmuebles afectos al uso público. Tienen como objetivo desarrollar el artículo 51 de la Constitución Política, el cual consagra el Derecho de los colombianos a una vivienda digna y prescribe que el Estado deberá adelantar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

En la exposición de motivos del Proyecto de ley número 199 de 2018, los autores indican que la población más vulnerable en Colombia ha buscado solucionar sus problemas habitacionales a través de la ocupación ilegal de predios fiscales o particulares. Se señala que son los bajos ingresos de este tipo de población la razón por la cual no han podido desarrollar viviendas que tengan las condiciones adecuadas. Se menciona también como factor explicativo de dicha situación, la baja oferta de vivienda existente.

Igualmente, se indica que desde la década de los 50, los factores que contribuyen a este fenómeno son: 1- Las migraciones a las grandes urbes, 2- los desplazamientos debidos al conflicto armado interno y demás notorias situaciones de violencia. 3- Recientemente se ha sumado la migración venezolana como factor que contribuye al fenómeno.

Asimismo, se indica que generalmente estas invasiones se han hecho en zonas no aptas para el desarrollo de urbanizaciones, sin redes de servicios públicos ni infraestructura vial, ni espacio público, lo cual ha traído como consecuencia un desorden urbanístico, representado en los notorios barrios de invasión. Se señala que a pesar de que el Estado ha venido haciendo frente a las necesidades que estas poblaciones presentan una vez asentadas en las zonas de invasión, la situación jurídica precaria de estos predios ocupados, genera un obstáculo para el acceso al sistema financiero y un desarrollo

económico que proporcione mejores condiciones de vida. La justificación para hacer extensiva la cesión a título gratuito de predios que tienen viviendas que no son solo de interés social se pueden sintetizar en los siguientes argumentos:

a) "(…).No todos los predios se encuentran invadidos con viviendas de interés social, esos asentamientos cuentan desde luego con predios con actividades comerciales, institucionales y religiosas, así como también construcciones cuyos avalúos superan el valor de una vivienda de interés social, los cuales el Estado no les ha podido otorgar el título de propiedad por no reunir los requisitos que señala la mencionada Ley 1001 de 2005, a pesar de tener el mismo tiempo de invasión".

b) "(…) encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS) (…)".

c) "(...) el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización, generando de alguna manera confianza legítima al ocupante y/o poseedor".

d) "(…) la solución (dada por la normatividad) *no va dirigida a solucionar el ciento por ciento del problema de la invasión, solamente se le da solución al ocupante que haya construido una vivienda de interés social, para el resto, no hay solución".*

Por su parte, en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 305 de 2018 se plantea que la limitación a Vivienda de Interés Social como clasificación para que un bien fiscal sea titulable, resulta un enfoque excluyente. Esto, según la autora del proyecto, es un desconocimiento a los derechos de las personas que ocupan predios fiscales pero que no cumplen con los requerimientos para que se constituyan como Vivienda de Interés Social. A su juicio, *"la normatividad creada bajo el entendimiento que solamente se puede titular o ceder bienes fiscales ocupados ilegalmente cuando se trate de vivienda de interés social, no recoge la realidad de las ocupaciones ilegales en Colombia que son barrios o comunidades que desarrollan una dinámica urbana de vivienda, comercio, industria y servicios."*

Además, indica que el enfoque dado no guarda relación con la realidad económica ni con la dinámica del mercado inmobiliario. Esto en cuanto con la prohibición de enajenar Viviendas de Interés Social se ha creado un mercado negro perjudicial para compradores, vendedores y para el Estado. Indica que la normatividad hace que el Estado restringa el derecho de disposición del bien inmueble bajo el argumento de proteger la vivienda del ocupante, pero la realidad que se demuestra es que el ocupante en su propia libertad, toma la decisión de enajenar o no la vivienda independientemente de las restricciones legales.

Se narra que esta situación genera los siguientes obstáculos a la dinamización del mercado inmobiliario:

- Inseguridad jurídica de la enajenación pues no resulta en el registro público.

- Falta de recaudo tributario que corresponde a las notarías y entidades públicas y territoriales.

La autora arguye que considerar a los ocupantes de predios fiscales como personas sin criterio e irresponsables es violatorio del derecho a la igualdad, libertad y propiedad privada. Por último, la autora señala que se ha restringido la libertad de disposición, argumentando la salvaguarda de un derecho superior, pero que en la realidad colombiana, esto no impedirá que mercados de gran relevancia como el inmobiliario se desarrollen, evolución o se dinamicen, concluyendo que "*la necesidad es más fuerte que el impedimento y buscara caminos, inclusive subrepticios para su cometido, tal como la ha demostrado la realidad colombiana".*

Con base en la anteriores consideraciones, los autores de los proyectos de ley concluyen que con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad se requiere implementar una ley "*que brinde solución a todos los ocupantes del asentamiento humano ilegal,* ***sin tener en cuenta la construcción que haya levantado, simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con ánimo de señor y dueño, durante más de diez (10) años****, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal. Con la implementación de esta ley con estas características* (1) *el impacto social que tendría sería importante para estas comunidades, sin contar con el* (2) *beneficio desde el punto de vista financiero para el ente territorial, que tendría depurada su base predial.*" Según la autora del Proyecto de ley número 305 de 2018 esto permitiría que más personas puedan acceder a predios fiscales y esto se traduciría en mayor recaudo de impuestos y tasa territorial, dinamizaría el mercado inmobiliario y aplicaría el principio de igualdad para todas las personas.

El segundo punto tratado en la exposición de motivos se encarga de la titulación de bienes inmuebles afectados al uso público. Esta parte del proyecto, se sustentó en la necesidad de dar desarrollo al principio de la función social de propiedad consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política.

Los autores indican que en la medida en que el Estado ha reconocido e incluido urbanizaciones ilegales derivadas de los problemas antes descritos, se han creado zonas de crecimiento y desarrollo subnormales, esto sin tener en cuenta las normas de urbanismo vigentes y el saneamiento jurídico de los inmuebles que son necesarios adquirir por motivos de utilidad pública. Lo cual, a su juicio, debe se constituye en otro reto a favor del saneamiento de la propiedad.

En ese sentido, se considera que en estas urbanizaciones ilegales, paralelamente a la generación de áreas de vivienda, se fueron consolidando áreas de uso público (vías, parques, zonas comunales etc.) espacios que paulatinamente se han ido incorporando a la ciudad surtiendo las diferentes necesidades de las comunidades. Este proceso de legalización de los barrios de invasión ha hecho que varios predios quedaran afectados por el uso público sin convertirse en propiedad pública, es decir el uso de estos se enmarca dentro de la definición de espacio público que fue establecido el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, sin embargo su titularidad se ha mantenido en el dominio de lo privado. En sus palabras: *"…la expansión de las urbanizaciones piratas origina un gran número de inmuebles destinados por su uso y afectación al espacio público que, no obstante, permanecen dentro del dominio privado."*

De esta situación, a juicio de los ponentes, se derivan varios problemas que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

a) *"Los propietarios inscritos de estos bienes en cualquier momento pueden venderlos, hipotecarlos, darlos en pago"* Esto sería una perdida para la comunidad que tiene expectativas ciertas de uso e inclusive expectativas de inversión comunal.

b) También en los barrios de invasión que no han sido todavía "legalizados", se encuentran áreas que corresponden legalmente al concepto de "Espacio Público" consagrado en los artículos 5° y 6° de la Ley 9ª de 1989, básicamente porque vienen siendo usados de forma pública. Por lo anterior, cuando las Empresas gestoras del suelo requieren adquirir estos predios afectados por el uso público, los titulares privados hacen unos avalúos sin tener la consideración del uso. De aceptarse tales precios se estaría beneficiando a los urbanizadores ilegales sobre aquellos autorizados.

c) En aras del interés público las entidades territoriales requiere comprar predios en zonas sin legalizar o legalizadas. Muchas veces estos predios necesitan un saneamiento de los títulos de los inmuebles en caso de presentarse irregularidades. Las acciones civiles para realizar estos saneamientos generalmente son muy largas, mientras la necesidad de adelantar los programas y las obras por parte de las entidades públicas deben ser en tiempos cortos. La Ley 388 de 1997 dispuso un mecanismo expedito para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública, sin embargo esta no tuvo en cuenta situaciones que podían obstaculizar el mecanismo requiriéndose un saneamiento previo de la tradición del inmueble, lo cual hace inoperable la adquisición de tales predios por parte de las entidades territoriales.

Es por ello que el proyecto de ley bajo examen en su exposición de motivos concluye que es necesario establecer un mecanismo para sanear los vicios en la tradición que tengan los inmuebles afectados por uso público.

III. MARCO NORMATIVO

El Estado ha regulado la materia objeto de debate en las siguientes normas:

a) Inicialmente sustentándose en las Leyes 65 de 1942, se expidieron la Ley 1ª de 1948 y la Ley 41 del 1966. Estas leyes permitían que con la autorización del Concejo y de la personería municipal, se realizará la transferencia de predios ocupados, a través de escritura pública, sin importar el uso destinado, ni el avalúo correspondiente, solo se requería que se diera la ocupación del predio en forma pacífica y con ánimo de señor y dueño. Además de correr con los costos notariales y de registro.

b) Seguidamente, en el año 1959 con la Ley 137, se fortaleció la anterior política, haciéndose extensiva a la adjudicación de bienes baldíos.

c) Posteriormente, se expidió la Ley de reforma urbana, Ley 9ª del 1989, la cual permitió que las entidades de orden nacional cedieran a título gratuito inmuebles de su propiedad que fueran fiscales, con la condición de que la ocupación ilegal fuese para **viviendas de interés social** y que fuese anterior al 28 de julio de 1988. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 540 del 1998, y con la misma se evidenció la tendencia a direccionar la titulación de predios fiscales aquellas ocupaciones que reunieran las condiciones de vivienda de interés social, señalando los parámetros y los requisitos para acceder a la titulación.

d) En 2005 se expide la Ley 1001, la cual no tiene cambios sustanciales, pero modificó la condición de temporalidad, para la cual se estableció que la cesión a título gratuito se haría a aquellas ocupaciones existentes anteriores al 30 de noviembre de 2001.

e) Por último, el Decreto 4825 de 2011 reglamentó el artículo 2° la Ley 1001 de 2005, el cual fue compilado en el Decreto Único reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015.

f) Ley 1848 de 2017, Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Con esta ley se beneficiaron a familias que han vivido por décadas en asentamientos consolidados", que dispone la formalización, la titulación y el reconocimiento de predios urbanos.

Esta ley es una solución integral del Estado a miles de familias que durante muchos años han habitado en asentamientos consolidados, es decir, a familias que llevan 25, 30 años, o más, en viviendas y barrios que aún son informales, pero que cuentan ya con servicios públicos, con vías de acceso, con transporte y hasta con escuelas, parques y centros médicos. Se trata de formalizar viviendas y urbanizaciones que han permanecido en la informalidad, no existe un censo, no existe una base de datos consolidada.

Esta norma además de simplificar los trámites de formalización de una propiedad, reduce los costos que este proceso implica.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

El Ministerio de Vivienda consideró positiva la iniciativa legislativa, en tanto medida que pueda brindar herramientas fundamentales para el saneamiento de predios ocupados de forma ilegal, siendo esta una tarea propicia para consolidar los entornos urbanos que ofrezcan condiciones de vida digna para todos los colombianos pero considera que dicha política debe tener como eje central las Viviendas de Interés Social.

El Ministerio hizo las siguientes consideraciones de tipo técnico frente al articulado:

Artículo 2°. El artículo 2° del proyecto de ley presenta la siguiente definición: "Asentamiento humano ilegal. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de diez (10) viviendas". El Ministerio solicita, se expongan las razones por las cuales se establece el apartado subrayado de la norma, aparentando ser este una determinación cuantitativa arbitraria, pues los predios ocupados no necesariamente están en un mismo sector que formen un conjunto.

Así mismo pide que se explique el campo de aplicación la definición "Asentamiento humano ilegal" pues en el ejercicio de saneamiento de los predios fiscales se encuentra que estos suelen estar dispersos y no siempre asociados a un entorno de asentamiento humano ilegal. Es decir no necesariamente a un entorno de invasión. Respecto a estas consideraciones el Ministerio indica que es recomendable consultar el marco de la Ley 388 de 1997.

Artículo 3°. El artículo 3° del proyecto de ley busca la modificación del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Veamos:

Artículo 2° de la Ley 1001 de 2005	Artículo 3° del proyecto de ley
Artículo 2°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así: Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. **Parágrafo.** En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles. Financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.	**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: *Artículo 2°*. Las entidades del nivel nacional, ***departamental, distrital o municipal*** *(se adiciona)*, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, *(se elimina:* ***que sean bienes fiscales*****)** que hayan sido ocupados ilegalmente ***con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos*** *(sustituye: para vivienda de interés social)*, siempre y cuando ***la mejora allí construida sea una vivienda.*** *(Sustituye: la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001).* ***La trasferencia se hará*** *(sustituye: La cesión gratuita se efectuará)* mediante resolución administrativa, (*se elimina: a favor de los ocupantes)* la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. *(Se elimina: Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.)* En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia. ***Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir, que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*** *(sustituye todo el parágrafo).*

El Ministerio considera inconveniente e inviable la nueva regulación en tanto constituye un cambio en la política estatal de vivienda. El artículo busca cambiar el concepto de Vivienda de Interés Social como criterio de focalización para la cesión a título gratuito:

a) El artículo elimina la temporalidad, desde la cual se debe contar el tiempo de ocupación. Manifiesta el Ministerio que esto contraría la parte expositiva del proyecto donde se dijo que: *"… simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con un ánimo de señor y dueño, durante más de 10 años, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal."* Para el ministerio está eliminación de la temporalidad puede ser un incentivo para *promover las ocupaciones o las invasiones ilegales*.

b) Respecto al parágrafo modificado, el concepto del Ministerio se centra sobre la expresión de uso mixto que aparece en el proyecto, para la cual indica que esto evidencia una falta de claridad y confusión por parte del proyecto de ley respecto al uso del suelo y su destino económico. Para ello, el Ministerio hace unas aclaraciones indicando que: A) el uso del suelo corresponde a aquella designación asignada al suelo por el POT o demás instrumentos que establezcan las actividades que puedan desarrollarse sobre el mismo. El Ministerio recuerda dos reglas básicas al respecto: 1- Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible o condicionado, se entenderá entonces prohibido. 2- El uso del suelo es reglamentado en los POT, esquemas o planes básicos aprobados en los consejos municipales o distritales y reglamentado mediante decreto reglamentario. De modo que el uso del suelo no puede ser mixto.

A juicio del Ministerio, el concepto de "mixto" del proyecto hace referencia al destino económico, el cual es una clasificación con fines estadísticos que se da a cada inmueble en su conjunto, en el momento de la identificación predial de conformidad con la actividad predominante que se desarrolle. El Ministerio aclara que es la entidad catastral competente la que realiza tal calificación bajo criterios ya establecidos. Por lo anterior, el Ministerio expresa que la intención del parágrafo no tiene aplicabilidad en tanto que la entidad catastral califica la construcción con el destino económico predominante.

Artículo 5°. El artículo 5° del proyecto de ley busca la modificación del artículo 4° de la Ley 1001 de 2005:

Artículo 4° de la Ley 1001 de 2005	Artículo 4° del proyecto de ley
Artículo 4°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. En el caso de los inmuebles ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, sobre los cuales se hayan construido templos o lugares propios para el cumplimiento de su misión pastoral o social, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%. El saldo se podrá financiar en las condiciones establecidas en el literal a) del artículo 1° de esta ley.	*Artículo 4°*. En el caso de los **predios** ocupados **con mejoras de** instituciones religiosas **sin distinción de la religión que profesen (instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios** se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. **Parágrafo N° 1 -** Con las sumas que se recauden por concepto de lo establecido en el presente artículo, se deberá constituir un patrimonio autónomo, dedicado únicamente a mejoramiento de vivienda ubicadas en zonas de riesgo que haya establecido el instrumento de planificación territorial. Los municipios y distritos deberán reglamentar lo aquí establecido. **Parágrafo N° 2. -** Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.

Frente a las modificaciones propuestas por el proyecto de ley, el ministerio consideró:

a) La ampliación a todas las instituciones religiosas del marco de aplicación de la norma no es necesario en cuanto ya está en espíritu de la norma por irradiación constitucional, específicamente en el artículo 19 de la Constitución Política.

b) Respecto a la adición que se hace para que los predios que cuenten con mejoras de instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios y no solo de instituciones religiosas para que se les haga un descuento del 90% en el avalúo catastral en el momento de la enajenación a estas, el Ministerio indica, que debe tenerse en cuenta las implicaciones económicas para las entidades públicas, en cuanto con esta modificación se abre la posibilidad de enajenar los inmuebles fiscales sin tener en cuenta la función social de la propiedad, ni las caracterizaciones de los bienes enajenables, sus titulares y los eventuales beneficiarios.

Al respecto considera que debe considerarse la teleología en materia que regula este asunto, contenida en las normas: Decreto 1778 de 2016, Ley 708 de 2001, Ley 388 de 1997, Decreto 1333 de 1986 (Código de régimen municipal) y demás disposiciones. Por lo tanto el Ministerio propone que: 1- el descuento del 90% sobre el valor catastral sea extendido solo a instituciones educativas y de salud. 2- Mientras para los predios que tengan actividades de uso comercial el descuento sea solo del 30%. 3-Los demás inmuebles deben quedar excluidos de este beneficio.

c) En cuanto al primer parágrafo adicionado el ministerio considera que deben ser ampliados los fines de destinación de recursos, pues los municipios puede requerir destinar estos recaudos a prioridades más urgentes que la del mejoramiento de vivienda ubicada en zonas de riesgo.

Artículos 11, 12 y 13. Para el ministerio, los artículos mencionados desconocen la competencia del Congreso en la expedición de leyes que establecen las rentas nacionales y fijan los gastos de la administración. Por otro lado, el ministerio llama la atención a la omisión que se hace respecto de las entidades de orden nacional como Invías y los ministerios que carecen de la facultad de ejercer acciones urbanísticas de conformidad con el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, pero también posen predios fiscales.

Otros argumentos del Ministerio de Vivienda:

a) Que la documentación requerida para solicitar la titulación de los predios de uso público a favor de las entidades, **NO** sea fijada en la ley pues esto puede causar inconvenientes prácticos en la adecuación de los tramites.

b) Que se aclare que esta titulación solo acontecerá cuando se encentren los inmuebles afectado por uso público bajo el dominio de privados.

Artículo 23. El artículo en mención quiere dar atribuciones de titulación a las Oficinas de registro público que la normatividad (artículo 22 del Decreto 2723 de 2014) no contempla, siendo solo el titular del predio el facultado para hacerlo. Se manifiesta en el concepto que debe el ministerio quien apoye jurídicamente y técnicamente el proceso de titulación así como lo determina el Artículo 2.1.2.2.2.5 del Decreto 1070 de 2015.

Concepto de Federación Colombiana de municipios

La Federación Colombiana de Municipios considera que el proyecto debe tener modificaciones toda vez que plantea un descuento 90% en el avalúo catastral en el momento de la enajenación a inmuebles fiscales sin tener en cuenta la función social de la propiedad, afectando económicamente a las entidades públicas titulares de las mismas.

Se reconoce que la población más vulnerable en Colombia ha buscado solucionar sus problemas habitacionales a través de la ocupación ilegal de predios fiscales o particulares, pero lo anterior no se soluciona otorgando tarifas especiales a cualquier clase de predios afectando las disminuidas finanzas municipales.

Dada esta situación se solicita modificar el proyecto de ley para evitar un impacto negativo sobre los municipios.

Concepto del Instituto Geográfico Agustín Codazzi

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), realizó las siguientes consideraciones frente al articulado de la siguiente manera:

1. En relación con el artículo 3°: En este artículo se propone modificar el artículo 2° de la Ley 1001 del 2005, pero esa disposición había modificado el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual fue recientemente modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, que el artículo 3° del Proyecto de ley número 199 de 2018, perdió actualidad y se deberá precisar si se suprime el mencionado proyecto de ley o si se pretende modificar el actual artículo 277 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

2. En relación con el artículo 4° es similar a lo establecido en el parágrafo primero del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 de 2019, (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), por lo cual se debe revisar la pertinencia de introducir modificaciones de detalles a la norma recién promulgada.

3. En relación con el artículo 6°, es conveniente aclarar si el avalúo al cual se refiere este artículo es únicamente del terreno o el de la totalidad del inmueble, cuando se trate de predios con uso distinto al de vivienda.

4. En relación con el artículo 7°, debería precisarse si el profesional idóneo para el reconocimiento delas mejoras sería un particular o persona privada o tiene que estar vinculado al gestor catastral correspondiente.

También es del caso indicar que el documento donde se encuentra la descripción de los predios en catastro es el Certificado Plano Predial.

Acerca del literal c) se sugiere agregar la obligación de que se informe al gestor catastral, para dar cumplimiento al artículo 65 del Estatuto Registral (Ley 1759 de 2012) y para ese efecto se propone que la redacción quede así:

Cuando se presente una solicitud a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) para la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de la matrícula a segregar del folio de mayor extensión en la cual se incluya en una sola matricula tanto el bien fiscal a titular como la edificación o mejora reconocida; una vez realizada la inscripción registral la ORIP deberá informar el gestor catastral para que este realice la inscripción catastral correspondiente.

5. En relación con el artículo 8°, la estipulación del proyecto de artículo 8° es equivalente a lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), por lo que es innecesario este artículo del Proyecto de ley número 199 de 2018.

6. En relación con el artículo 16, para la titulación de bienes de uso público, en cuanto a la información de uso y destinación, debería ser únicamente competencia de la Curaduría Urbana y/o de la oficina de Planeación Municipal o Distrital, donde se única el bien de uso público objeto de titulación.

En la solicitud de la titulación de predios de uso público (parágrafo 1° artículo 16), se sugiere cambiar la manzana catastral por el Certificado Plano Predial Catastral. Además, se sugiere incluir en el parágrafo 1°, que cuando el registrador asigne folios de matrícula inmobiliaria, le informe al gestor catastral correspondiente para que este realice las respectivas inscripciones catastrales.

7. En relación con el artículo 17, se sugiere que el levantamiento topográfico solicitado cumpla con los estándares establecidos por la autoridad catastral e igualmente cuando el registrador asigne folios de matrícula inmobiliaria, este informe al gestor catastral correspondiente para que realice las respectivas inscripciones catastrales.

Concepto de CISA

De manera puntual CISA en calidad de colector de actividades del Estado y coordinador de la gestión inmobiliaria a nivel nacional con la obligación de dinamizar la movilización de dichos activos y con el fin de generar un retorno económico y social del Estado, a través de la gestión y comercialización de los inmuebles, el presente proyecto puede afectar notablemente dicha comercialización y monetización, en el sentido de ser de obligatorio cumplimiento la cesión a título gratuito de los bienes fiscales, sin importar la fecha de ocupación de los mismos con uso de vivienda o pagar un valor muy bajo del suelo para otros usos.

Respecto al articulado CISA presenta algunas observaciones al articulado propuesto, centrando las sugerencias entorno a la importancia de dejar una fecha de ocupación (Al menos 10 años atrás) y con relación a otros usos que el pago del suelo corresponde al cálculo obtenido para suelo en bruto de conformidad con las normas de avalúos vigentes para nuestro país.

ARTÍCULO	OBSERVACIONES
Objeto	Como está planteado el objeto aplicaría para la totalidad de bienes tanto fiscales como privados, lo cual no se considera pertinente, ya que las personas ocupantes de bienes privados tienen la posibilidad de obtener el título de propiedad ante un juez por medio de un proceso de pertenencia, alternativa que no tienen los ocupantes de bienes fiscales. Se considera importante mantener la fecha límite de las ocupaciones, de lo contrario se corre el riesgo de aumentar las ocupaciones de predios de manera ilegal, y de esta forma garantizarían el título de propiedad frente a ocupaciones informales. Adicionalmente se recomienda aclarar que se trata solamente de bienes fiscales, sin límite de fecha de ocupación y sin condiciones de cumplimiento, afectaría de buena parte de los bienes fiscales que actualmente tiene CISA para proceder a la monetización de los mismos.

ARTÍCULO	OBSERVACIONES
Definiciones	Se sugiere incluir los conceptos de legalización urbanística y regularización urbanística, ya que para algunos municipios la aplicación y conceptualización es diferente. Se recomienda incluir la definición de vivienda con uso Mixto o con una actividad complementaria, para evitar malas interpretaciones.
Modifica el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005	Se debe hacer claridad con relación a *"… en ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y la educación"*.
Modifica artículo 4° de la Ley 1001 de 2005	Se debe aclarar si el avalúo catastral corresponde al total (terreno más construcción) o se refiere solamente al terreno. Se propone cambiar la valoración del pago del terreno a partir del valor de terreno en bruto calculado a hoy con la aplicación de la fórmula contenida en el artículo 15 de la Resolución 620 de 2008 del IGAC y de esta forma se está reconociendo el pago a valores comerciales del suelo.

V. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

1) ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS ILEGALES:

a. Contexto

1.1. Las cifras

Según la Secretaría Distrital de Hábitat, se estima que en Bogotá, en 2017 había 21.873 asentamientos ilegales, para entonces el Distrito tenía la intención de legalizar 214 de estos asentamientos. Se dice que entre el 21% y el 24% del suelo urbano de Bogotá proviene de este tipo de asentamientos. Actualmente este fenómeno impacta 13 de las 20 localidades de la Capital, las cuales ascienden a un promedio de 20.032 ocupaciones en dinámica y otras 35.000 consolidadas que impactan zonas de estructura ecológica principal, espacio público, predios del Distrito y la Nación e inmuebles privados.

Desde el año 2008 a la fecha según información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, se han culminado trámites de legalización urbanística un total de 166 asentamientos, desarrollos o barrios, distribuidos por año así:

Año	No. Desarrollos
2008	9
2009	1
2010	27
2011	20
2013	1
2014	11
2015	30
2016	16
2017	22
2018	26
2019	3
TOTAL	**166**

Este fenómeno ha ido avanzando con el tiempo, ya que se pasó de tener 813 hectáreas localizadas al interior de 132 polígonos de monitoreo identificados como susceptibles a desarrollarse informalmente en el año 2003, a 3.663 hectáreas en 245 polígonos definidos para 31 de octubre del 2017. Según varios académicos las consecuencias que ha traído el fenómeno de los asentamientos ilegales para el Distrito son numerosas y afectan principalmente a la sociedad, al medio ambiente, a la economía, a la seguridad ciudadana y en especial a la gestión del gobierno de turno.[1]

Estadísticas ocupaciones ilegales 2016

Subsecretaria de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda - SDHT.

LOCALIDAD	POLÍGONOS	ÁREA (HA)	POLIGONOS DE MONITOREO 2016				
			CONSOLIDADAS	EN PROCESO	LOTES	PROVISIONALES	TOTAL
USAQUEN	33	989	1.189	37	155	238	1.619
CHAPINERO	19	269	445	31	37	99	612
SANTA FE	17	334	248	20	44	258	570
SAN CRISTOBAL	23	349	417	6	234	190	847
USME	50	452	829	73	489	713	2.104
TUNJUELITO	7	36	8	-	34	6	48
BOSA	28	193	1.749	167	171	171	2.258
KENNEDY	10	89	719	54	88	163	1.024
FONTIBON	3	39	30	1	8	80	119
ENGATIVA	4	19	16	-	21	26	63
SUBA	12	317	442	39	191	116	788
RAFAEL URIBE URIBE	11	96	635	63	1.695	291	2.684
CIUDAD BOLIVAR	36	562	2.937	332	1.449	2.578	7.296
TOTAL	253	3.745	9.664	823	4.616	4.929	20.032

Según Jorge Orlando Melo, este fenómeno data de finales del siglo XIX. Sin embargo, se acentuó a

[1] Cuéllar Melo, Ernesto Camilo. Proliferación de los asentamientos ilegales en Bogotá, D. C. Pontifica Universidad Javeriana. Julio 2018. Bogotá, D. C. Pg. 20-22.

mediados del siglo XX, cuyo crecimiento acelerado desbordo la capacidad de control y planeación de la administración[2]. De las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8.036 se han generado de manera ilegal.[3] El crecimiento de la población actual en Bogotá es superior al 1,7% anual según estadísticas del DANE;[4] De modo que se espera que este fenómeno venga en crecimiento.

En Bogotá se tienen los siguientes resultados respecto a desarrollos que han culminado trámites de legalización urbanística:

Año	No. Desarrollos	Ares (Has)	Población Estimada
2016	16	8,41	544
2017	22	18,56	1.179
2018	26	22,11	1.630
2019	3	2,91	332
TOTALES	**67**	**51,99**	**3.685***

La Secretaría de Desarrollo Social de Armenia (Quindío), considera que la política pública de vivienda debe ser objeto de validación de acuerdo a la región en que se vaya a ejecutar una política para así con base en ella, tener un verdadero instrumento que contrarreste el fenómeno de permanencia en estas zonas que por lo general no son aptas para convivir en ellas.

La Directora de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación de Villavicencio, señala que según la base de datos del municipio cuenta con 2.225 asentamientos ilegales humanos baldíos destinados a vivienda, actividades de compra y venta de bienes y/o servicios o de uso mixto.

Desde el 2015 el municipio ha legalizado 4 asentamientos humanos ilegales baldíos y hasta la fecha no se ha realizado titulación de esos predios.

Todos los asentamientos ilegales que se les da viabilidad para iniciar el proceso de legalización tiene que cumplir con toda la normatividad y requisitos establecidos en el Decreto Municipal número, 1000-21 157 de 2017, "Por medio de la cual se reglamenta las condiciones urbanísticas excepcionales en el tratamiento de mejoramiento integral para procesos de legalización y regularización de asentamientos humanos subnormales y se dictan otras disposiciones".

1.2. Los asentamientos

Los asentamientos ilegales se explican principalmente por el libre funcionamiento del mercado inmobiliario y del suelo con lo que se crean precios inalcanzables para el conjunto de la población por lo que se ven obligados a acceder a viviendas ilegales.

Como consecuencia las construcciones en asentamientos ilegales presentan altas condiciones de vulnerabilidad estructural; ya que se encuentran construidas en materiales provisionales como madera, cartón, latas, lona, entre otros; y aquellas que son edificadas en materiales permanentes como concreto, ladrillo, bloque; no cuentan con las normas mínimas de sismo resistencia. Estos lugares de "invasión" generalmente suelen ubicarse en predios sin urbanizar a los márgenes de la ciudad, en que no han tenido planificación y no están dispuestos para la articulación al resto de la urbe. Casi siempre carecen de los servicios públicos domiciliarios y puede que se encuentren en zonas de alto riesgo por inundaciones o deslizamientos. Estas crecen y se desarrollan de manera subnormal. Este fenómeno lo comparte o lo han compartido casi todos los países del mundo teniéndose varias denominaciones nacionales para estos: piénsese en las Favelas de Brasil, hooverville o shanty town o slum en Estado Unidos, las Villa miseria de Argentina o incluso las Baraccopoli de Italia, entre otras[5].

1.3. Caracterización demográfica

Las personas que habitan estos asentamientos con frecuencia son familias de bajos ingresos, quienes no están en condiciones de adquirir una vivienda y optan entonces por predios ilegales. Sus habitantes en nuestro país suelen ser personas afectadas por el fenómeno de migración campo-ciudad, por el conflicto armado interno y otros fenómenos de desplazamiento. Se trata de personas que buscan mejores condiciones de vida, empleo y auxilio del Estado. La ONU[6] ha informado que en 2014 esta situación debían enfrentarla 114 millones de personas en la región Latinoamericana. Los ocupantes de estas tierras suelen conocer de antemano la ilegalidad del asentamiento pero a través de relaciones comunitarias y otro mecanismo de presión se ha logrado *la consolidación urbana en los espacios barriales de origen ilegal en Bogotá*. Existe realmente una cultura de la ilegalidad que se percibe legítima.

No todas las zonas son ocupadas por personas de ingresos bajos y/o presenten algún aspecto de vulnerabilidad socioeconómico. También se han identificados prácticas comerciales irregulares, como por ejemplo, el negocio de los "Tierreros", los cuales lo constituyen urbanizadores que buscan un negocio especulativo debido a lo atractivo de la zona de invasión, como es en el caso de los cerros orientales de Bogotá y en otras zonas de la capital.

Sin embargo en Bogotá, existe una multiplicidad de actores que están involucrados en esta dinámica y que son determinantes de manera positiva o negativa en esta problemática. Estos son: Los propietarios de los predios, enajenadores ilegales (tierreros), JAL, Ediles y concejales, las familias de bajos ingresos ya mencionadas, Empresas de servicios públicos, Alcaldías locales, Secretarías Distritales de (Hábitat, Planeación, Gobierno, Integración Social), así como los institutos IDIGER, IDPAC, las Unidades Especiales de Catastro Distrital, la Caja de Vivienda Popular, Inspecciones de policía de Bogotá, Unidad especial de servicios públicos, Policía Metropolitana de Bogotá, Fiscalía General de la Nación, Superintendencia de notarios y registro.[7]

---

2 MELO, Jorge Orlando. Historia mínima de Colombia. Editorial Turner 2017. Pg. 286.

3 Op Cit. Cuéllar. Pg. 21.

4 Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Crecimiento Urbano en Colombia: Alcances y Restricciones. Universidad Nacional de Colombia. Noviembre 2017.

5 Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 42.

6 Ibíd. Pg. 15.

7 Ibíd. Pg. 30-35.

1.4. Causas y consecuencias

Las causas de estos asentamientos suelen estar en las dificultades económicas y sociales de la población, que sumados a los altos precios del suelo urbano y la especulación del mismo conllevaron a que la vivienda tenga unos altos costos, lo que ha impedido a la comunidad acceder al mercado formal de vivienda, inclusive la ofrecida por el Estado como Vivienda de Interés Social (VIS) la cual oscila entre 70 y 120 salarios mínimos. (Secretaría Distrital del Hábitat, 2008).

Es por esto que la oferta del mercado informal de vivienda o lotes sin servicios, promocionados por los urbanizadores ilegales o piratas, ante la ausencia de un control efectivo, genera una oferta con valores inferiores a los veinte (20) salarios mínimos. Estos costos están dados porque no existen condiciones mínimas de urbanización, tanto de servicios básicos, como de accesibilidad a la ciudad, por encontrarse ubicados en ocasiones por encima de la cuota de prestación de servicios o en zonas de riesgo de inundación o deslizamiento.

A nivel distrital se atribuye el problema a la inoperatividad de las alcaldías locales que no tiene los recursos suficientes para el ejercicio de planeación y control. En efecto el Observatorio de Gobierno urbano de la Universidad Nacional de Colombia ha señalado que este fenómeno sigue siendo un problema de planeación y control por parte de los gobiernos locales y que, en este sentido, los instrumentos de ordenamiento, planeación y gestión se han quedado orientados únicamente a la ciudad formal[8].

Las causas de esta problemática en la Capital son múltiples, y sus consecuencias aún mayores. El estudio de la Universidad Nacional de Colombia realizó la siguiente clasificación:[9]

8 Unimedios. Urbanizaciones informales: Falta de planeación y control. Universidad Nacional de Colombia julio 2017.

9 Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 27-29.

Causas Directas	Causas Indirectas	Consecuencias
1. Bogotá por ser la capital de los colombianos es receptora de mucha población que piensa que acá hay mayores oportunidades y beneficios, lo que ha generado la llegada de miles de personas en búsqueda de oportunidades laborales, estudio y vivienda. 28 2. Desplazamiento forzado de familias en otras regiones del país que produjo flujos internos de población por los conflictos social y armado que vive el país por más de 50 años. 3. Dificultades económicas y sociales de la población por sus bajos ingresos o por estar desempleados. 4. Altos precios del suelo urbano generados por los escases de tierra para construir vivienda o por la especulación de los mismos. 5. Los altos costos para acceder a una solución de vivienda, así sea la vivienda de interés social o prioritario. 6. La oferta de vivienda por parte de los urbanizadores piratas es más accesible que la del Estado o el privado. 7. Organización de grupos familiares para invadir predios. 8. Pérdida constante del poder adquisitivo, del salario y los ingresos en relación con los costos de la vivienda.	1. Política Pública de vivienda distrital ineficiente. 2. Falta de control urbanístico de las Alcaldías Locales. 3. Prestación ilegal del servicio por parte de las empresas de servicios públicos. 4. Deficiente planificación territorial. 5. Falta de articulación entre las entidades del Distrito. 6. Falta de articulación entre entidades distritales y nacionales. 7. Ausencia de una Política Pública de Atención y Control a los Asentamientos Ilegales. 8. Política de reasentamientos ineficiente. 9. Débil coordinación operativa con policía y ejército en materia control y actuación. 10. Falta de protección de recursos naturales por parte de las entidades ambientales. 11. Poca efectividad en procesos de judicialización contra bandas de tierreros. 12. Cultura de la ilegalidad avalada por la sociedad y las autoridades. 13. Falta de aplicación de las pocas normas y sanciones existentes. 14. Desconocimiento sobre las implicaciones de la ocupación ilegal.	1. Uso y aprovechamiento informal de la propiedad. 2. Familias estafadas. 3. Incremento acelerado de la población. 4. Expansión de la ciudad. 5. Conexiones fraudulentas de agua, luz, gas y teléfono. 6. Segregación espacial y social. 7. Especulación del suelo. 8. Afectación de estructura ecológica principal y suelos de protección. 9. Crecimiento desordenado de la ciudad. 10. Familias en constante riesgo por el suelo que habitan. 11. Desalojos por restitución de inmuebles. 12. Carencia de servicios públicos. 13. Bajo acceso a servicios de salud, educación y trabajo. 14. Imposibilidad de inversión por parte del Distrito. 15. Altos costos por reasentamiento. 16. Niños y adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad. 17. Problemas de salubridad por disposición de aguas residuales. 18. Inseguridad de las familias y de la ciudadanía en general. 19. Microtráfico, reclutamiento forzado y bandas de limpieza social.

b. Consecuencias

Hay tres flagelos de esta problemática: 1) asentamiento de estructuras criminales, 2) tierreros o urbanizadores piratas, 3) clientelismo electoral.

1. Estructuras criminales

Respecto a este elemento, se encuentra que en estas zonas de "invasión" se han constituido estructuras criminales que suplantan los deberes del Estado suministrando los servicios públicos de forma fraudulenta, mientras paralelamente se dedican al tráfico, asesinatos, reclutamiento forzados y constitución de "grupos de limpieza"[10]. Esto constituye una presión constante para los habitantes que desmejora aún más sus condiciones de vida y evidencia la ineficiencia operativa y normativa, siendo que estos problemas estructurales de gobernanza desbordaron ya desde hace tiempo sus capacidades administrativas[11].

La criminalidad que existe en estas zonas debe ser vista desde su contexto socioeconómico donde la precariedad y la falta de oportunidades empujan a los habitantes al crimen, un ejemplo extremo lo constituyen las favelas en Brasil, en donde 10.000 personas son narcoguerrilleros del Comando Vérmelo (la mitad niños) en las favelas de Río de Janeiro y 20.000 de Primer Comando Capital en São Paulo. Esto aumenta la violencia y discriminación en esas zonas[12].

2. Urbanizadores piratas o "Tierreros"

El Concejal de Bogotá del Partido Cambio Radical, Yefer Vega Bobadilla, ha denunciado esta situación sobre todo relacionándola con las mafias denominadas "Tierreros", que estafan a la población vulnerable, cobrando desde 500.000 pesos mensuales por uno o dos años, prometiéndoles la escrituración de los predios, que les hacen invadir a veces con niños y ancianos para dificultar el desalojo por parte de la fuerza pública. Les hacen llegar luz y agua con las respectivas cuentas de cobro.

En otras ocasiones la modalidad de estafa es diferente y ni siquiera le prometen escrituración sino que solo los impulsan y le facilitan la ocupación ilegal para que después acuda el Estado a su legalización. Estos lotes son vendidos entre 8 y 15 millones, pero cuando haya construcción consolidada se puede hablar de 20 a 40 millones de pesos. La constante es que son organizaciones con modus operandi bien definidos y roles determinados, además siempre se aprovechan de los colombianos que tienen una expectativa de vivienda digna. Sin embargo la cultura de ilegalidad va en crecimiento y los ocupantes son frecuentemente cómplices y legitiman el actuar de estos tierreros[13].

Los tierreros en realidad vienen a señalar la debilidad institucional del Estado, que diseminada como imaginario social, facilita la acción individual y colectiva de quienes desean obtener una vivienda a cualquier costo. La existencia de una cultura de la ilegalidad, alimentada por los vacíos de poder que deja la (in)acción estatal y, por supuesto, como una respuesta a procesos de socialización (de civilización) fallidos o inefectivos. Esta cultura de la ilegalidad va cogiendo forma en la medida que hay una complicidad y omisión por el Estado, e intereses de actores económicos y políticos que normalizan la situación y la extienden.

3. Clientelismo electoral

En una exhaustiva investigación de la profesora Gloria Isabel Ocampo de la Universidad de Antioquia, se indica como en Colombia, pero en específico en Montería, se puede evidenciar una práctica cultural bastante notoria en el medio nacional que involucra actores electorales y las comunidades, puesto que lo que se buscar es sacar provecho de las necesidades de una población, haciéndolos un potencial escenario de búsqueda de votos.

Según esta investigación, para finales de los años noventa, Montería se había constituido como el centro más grande de desplazamiento y por ende de asentamientos ilegales de Latinoamérica. En efecto, ya en los primeros documentos COMPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) se hablaba del problema del desplazamiento[14]. En esta investigación se narra como en Montería las invasiones se pactaban con los políticos y las autoridades locales. En sus palabras: "*(…) Más aún, la invasión se concebía como una asociación entre ciudadanos y el estado: La invasión es pues un acto legítimo para los invasores y aunque es ilegal se legaliza mediante la interpretación popular de las leyes y, sobre todo, al ser asimilado por el clientelismo, elemento definitorio del sistema político cordobés (…)*"[15].

La lógica de este clientelismo predica que a falta de estímulos del votante para la participación, hay que ayudarlo en alguna situación concreta para que este pueda acompañar al político electoralmente. Bajo esta lógica en el comercio de votos, "el voto se da a alguien" y en contraprestación se espera algo tangible. Esta es la razón por la cual obras públicas e inversiones estatales se personalizan. Para los desprotegidos y la población más vulnerable y necesitada, entrar en esta lógica proporciona cierta idea de seguridad no despreciable; les permite a los desposeídos atender necesidades básicas (como la vivienda) y tener cierta sensación de protección e inclusión en el sistema político.

La investigadora referida indica que: "*En este contexto de relaciones sociales y políticas surge y*

10 Ibíd., pg. 23.

11 Ibíd., pg. 23.

12 Wikipedia.Org. Asentamientos irregulares. (Consultado el 24 de febrero de 2019).

13 Serrano Vargas, Mónica. Tierreros vuelvan a ocupar predios recuperados por el Distrito: Denuncia Concejal Yefer Vega. Consejo de Bogotá, D. C., mayo 2017.

14 Ocampo, Gloria Isabel. Urbanizaciones por Invasión. Conflicto Urbano, Clientelismo y Resistencia en Córdoba. *Revista Colombiana de Antropología* vol. 39, 2003. Bogotá, D. C.

15 Ibíd.

se consolida el dispositivo de lo que hemos llamado de ***urbanización por invasión****, que involucra a los invasores, a sus líderes, a los políticos y al* ***Estado*** *mismo que encuentra en el clientelismo y en mecanismos como los descritos, una manera de construir su versión local y de lograr cierta funcionalidad, aunque al mismo tiempo –según la observación de Daniel Pécaut– se debilita, al quedar involucrado en las rivalidades por apropiarse de los puestos y de los recursos…"*[16].

Esta cultura clientelista es muy conocida en todo el país. En la capital tenemos nuestros hitos históricos protagonizados por congresistas y actores políticos de renombre. El controversial y difunto Rafael Forero Fetecua, exmilitante del Partido Liberal, exconcejal de Bogotá y exsenador de la República, es un buen ejemplo de ello.

c. Las respuestas que ha dado el Estado

El Estado, usualmente a pesar de su actitud pasiva, en el momento de la invasión cambia de actitud e interviene cuando el conflicto social se agudiza y los asentamientos inician a producir consecuencias perjudiciales para los asentamientos formales o se hace imperante la urbanización. Para ello, el Estado ha respondido de con varias soluciones dependiendo de la estrategia y táctica que sea más conveniente en un momento y espacio dado. Es decir hay una gran cantidad de variables que determinan el actuar del Estado respecto a esta problemática. Veamos algunas de ellas.

1. Desalojos forzosos

Los desalojos forzosos son una constante histórica en el mundo para enfrentar este problema pero resulta la mediada más inadecuada de todas. Naciones Unidas lo condena como una práctica violatoria de los Derechos Humanos. Los desalojos forzosos tienen un sinnúmero de consecuencias negativas para las familias y el tejido social. Generalmente, solo produce más pobreza y agrava la situación de las personas que recurren a la invasión. Para hacer frente a estos desalojos, muchas veces promovidos por la especulación inmobiliaria, los pobladores se organizan y buscan apoyo en instituciones universitarias y religiosas[17].

Las autoridades locales son protagónicas en estos procesos de desalojo, las cuales generalmente justifican la práctica por razones de renovación urbana y motivos ambientales. Sin embargo, suelen esconderse prácticas de segregación social y normalización de la pobreza.

El desalojo es una práctica inconstitucional violatoria directa del artículo 51 de la Constitución, en cuanto mantiene a las personas en un estado de indignidad e inseguridad negándoles el derecho a la vivienda digna e incumpliendo con el deber del Estado Social de Derecho. Este derecho ya había sido establecido en el 1948 en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos.

2. Reubicación

Existe también la necesidad de reubicar las poblaciones cuando su asentamiento se ubique en una zona de riesgo o represente una amenaza ambiental.

3. Saneamiento jurídico

Cuando no es posible desalojar a la población porque existe una expectativa legítima o acción colectiva, las redes clientelares logran su cometido activando la "legalización" jurídica pasando entonces de la invasión a la urbanización como tal. El Estado ha dispuesto desde la aparición misma de este fenómeno mecanismo legales para la titulación y cesión a título gratuito de predios fiscales, baldíos y bajo otros mecanismos, la titulación a ocupantes-poseedores de predios ya titulados a particulares. Existe todo un marco normativo y guías de titulación para las entidades de orden nacional y territorial[18].

Ahora bien, para hacer esto, el Estado debe antes sanear jurídicamente los predios afectados por las mencionadas ocupaciones, esto en cuanto se presentan varias situaciones irregulares que impiden la cesión o titulación, además de afectar el estado contable de las entidades territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que impiden realizar inversiones y actos de disposición, generando incertidumbre en la identificación de los recursos físicos.

Debe entenderse por saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria: la consolidación de la propiedad y titularidad de los bienes inmuebles en el patrimonio de las entidades de derecho público del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Es decir que los bienes fiscales de la nación entren a ser parte del patrimonio de una entidad de derecho público, como lo puede ser el Distrito Capital. Por lo anterior, las entidades deben generar mecanismos eficaces de diagnóstico, identificación y definición de la situación jurídica, que permitan aplicar los instrumentos jurídicos disponibles para sanear la propiedad. Esto implicaría en principio tres acciones que deben ser adelantadas por el Estado, 1. Estudio de títulos, 2. Estudio urbanístico, 3. Diagnóstico catastral. Cada una de estas etapas es fundamental para el saneamiento y eventualmente iniciar el proceso de cesión o titulación de los predios fiscales[19].

D. La política de Vivienda de Interés Social y limitaciones para la cesión a título gratuito de predios fiscales en Colombia

Como ya se ha mencionado, el Estado en su continuidad en la regulación de aspectos de

16 Ibíd.

17 Everett, Margaret. Desalojo forzoso y Derechos Humanos en Colombia. Lincoln Institute. (Consultado en línea el 24 de febrero de 2019). https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/desalojos-forzosos-derechos-humanos-en-colombia -

18 Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial. Guía metodológica 6, Saneamiento y titulación de la propiedad pública inmobiliaria, 2005.

19 Ibíd.

vivienda de interés social ha venido poniendo unas pautas respecto de los criterios que se deben tener al momento de ceder un bien fiscal a un particular cuando ya ha sido saneado.

Así mismo, el Ministerio de Vivienda señaló para el análisis del presente proyecto de ley que el criterio de focalizar la política de adjudicación y cesión de bienes fiscales y baldíos se ha centrado en las Viviendas de Interés Social.

Esto, en primer término, porque así se guarda coherencia con el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia. La norma fundamental del Estado colombiano establece algunos caminos para cumplir con su teleología. El primero de ellos es "*fijará condiciones necesarias para hacer efectivo este Derecho*". Esta fórmula que propone el constituyente está en abstracto, lo cual deja un amplio margen para que los gobiernos de turno busquen fijar esas condiciones necesarias para conseguir tal propósito. Sin embargo, el artículo constitucional también prescribe una política de Estado y lo hacer especificando tres rutas: a) Promover planes de Vivienda de Interés Social, b) promover sistemas de financiación a largo plazo y c) promover formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Con el fin de consolidar la primera de las rutas, esto es, para promover planes de vivienda durante el nuevo régimen constitucional la normatividad ha recogido algunas prácticas administrativas y normativas anteriores, una serie de actuaciones estatales que fueron configurando la actual política de vivienda de interés social.

Para el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991 se adoptó el sistema de subsidios a la demanda, el cual sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era directamente constructor de viviendas, proveedor de créditos y de subsidios. Sin embargo, el sistema de subsidios es progresivo, el monto de los mismos es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos[20].

El primer hito normativo bajo el nuevo imperio constitucional fue la Ley 3ª del 1991 por medio de la cual se estableció el sistema nacional de Vivienda de Interés Social. Con la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial", se desarrollaron tres instrumentos básicos para la política de VIS: El primero fue la obligación para los municipios de expedir Planes de Ordenamiento Territorial, definiendo áreas destinadas a la construcción de VIS y programas de provisión de servicios públicos para las mismas.

El segundo fue el sistema de participación de los municipios en las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificar y ejecución de obras que generen valorización. En esta forma el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se puede canalizar en beneficio de los compradores de vivienda de ingresos bajos en lugar de excluirlos del mercado por incrementos de precios. El tercero fue la expropiación de terrenos por vía administrativa por motivos de utilidad pública, entre los cuales se define el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

En el año 1999 se reforzó el marco normativo a solicitud de la Rama Judicial expidiéndose como resultado la Ley 546 de 1999. Esta última ley en su artículo 91 se subrogó el artículo 44 de la Ley 9ª del 1989 en donde se daba la definición de Vivienda de Interés Social. Bajo estas políticas, se creó el programa de titulación de predios fiscales que es aquel que nos convoca. Estos programas son liderados por el Ministerio de Vivienda, ambiente y desarrollo territorial, pero también las entidades territoriales pueden adelantar el programa de manera autónoma.

El marco normativo de esta política inicialmente lo constituyó la Ley 9ª de 1989. En efecto en el artículo 58 se estableció la obligatoriedad de la cesión a título gratuito por parte de la nación a sus ocupantes siempre que estuvieran destinados a vivienda de interés social, ocupados ilegalmente antes de julio de 1988, no estuvieran destinados a salud, ni educación ni estuvieran en zonas de alto riesgo. Sin embargo, la viabilidad de estos programas depende directamente de los planes de desarrollo nacional y territorial. Es decir, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se estableció la ejecución de acciones concretas para la solución de vivienda, justamente con la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se introdujo un programa dirigido al tal propósito.

En el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005 se obligó a las entidades públicas de orden nacional (cuya aplicabilidad vale también para las entidades territoriales) a ceder a título gratuito los terrenos de su propiedad ocupados ilegalmente con el fin de constituir viviendas de interés social. Estas entidades tendrán dos posibilidades: adelantar directamente el programa y transferir el predio a otra entidad para que ceda los predios a sus ocupantes.

Estos programas de titulación tiene un gran alcance en cuanto significa una seguridad de permanencia en el sitio donde construyeron su vivienda, incorporar la vivienda al mercado inmobiliario, obtiene el beneficiario todas las prerrogativas inherentes al derecho de dominio (compraventa, liquidación de sociedades conyugales o de hecho, acceso a los servicios públicos, servir de garantía real), contribuye al ordenamiento del territorio, incrementa la base del impuesto predial y de valorización; para el departamento significa incrementar el recaudo del impuesto de registro, y para la sociedad en general significa fortalecer la

20 Chiappe de Villa, María Luisa. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. CEPAL. Santiago de Chile. 1999.

economía regional al integrar el valor del predio más las mejoras construidas al mercado[21].

Para ser beneficiarios de estos programas se tiene que reunir ciertos requisitos. De conformidad con los artículos 2° de la Ley 1001 de 2005 y 95 de la Ley 388 de 1997, estos son:

a) Que el inmueble objeto de cesión sea de propiedad del municipio y/o de sus entidades descentralizadas, que la ocupación haya iniciado con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, de acuerdo con el estudio de títulos que para determinar la real situación jurídica y catastral del mismo, se adelante al respecto.

b) Que el inmueble objeto de cesión no se encuentre ubicado en zonas insalubres o que presenten peligro para la población, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, para lo cual deberán tomar en cuenta las normas urbanísticas correspondientes.

c) Que los inmuebles están ocupados con viviendas cuyo carácter de interés social sea certificado por la autoridad competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 1420 de 1998 y demás normas complementarias.

d) Que el beneficiario de la cesión a título gratuito, no sea poseedor o propietario de otra solución de vivienda (Decreto 3111 de 2004, Capitulo II, artículo 7°, literal d).

e) Que el peticionario sea ocupante del inmueble objeto de cesión y que dicho inmueble este destinado a su vivienda y la de su familia, de acuerdo al Decreto 540 de 1998, artículo 4º.

f) La ocupación no se encuentre en zona de riesgo, protección o proyección, concepto previo de las entidades competentes.

g) El beneficiario no puede haber recibido subsidio del Gobierno nacional, como el FOREC.

h) El área mínima construida de la vivienda debe ser de 35 metros cuadrados.

Debemos especificar que el requisito contenido en el literal c) antes expuesto, remite a una norma que indica los procedimientos, parámetros y criterios respecto de los avalúos de bienes inmuebles para la ejecución en ciertos eventos por parte de la administración. Esta norma nos será útil a la hora de hacer nuestra disertación técnica respecto del proyecto de ley en cuestión. En la norma referenciada en este literal se establece que:

> **Artículo 27.** Cuando se trate de avalúos para establecer si un inmueble o grupo de inmuebles tiene o no el carácter de Vivienda de Interés Social, para adelantar los procesos previstos en los artículos 51 y 58 de la Ley 9ª de 1989 y del artículo 95 de la Ley 388 de 1997, se tendrá en cuenta la totalidad del inmueble, incluyendo tanto el terreno como la construcción o mejora.

21 Ibíd.

El Decreto 4825 de 2011 reglamentó la Ley 1001 de 2005 en lo relativo al procedimiento de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social. Dentro de sus regulaciones, pasan a sinterizarse algunas de las condiciones exigidas para la procedencia de dicha titulación:

Respecto al predio:

- No debe tratarse de un bien de uso público o afectado a un uso o servicio público.
- No debe tratarse de bienes ubicados en zonas insalubres, de riesgo o en zonas insalubre, de riesgo o en zonas de conservación o protección ambiental y en general que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.
- Deben haberse **ocupado con vivienda de interés social** y dicha ocupación ilegal debe haber ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.
- La vivienda debe tener un valor que corresponda a los parámetros establecidos para la vivienda de interés social (VIS) señalados en el artículo 10 del Decreto 4825 de 2011 y el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Respecto al ocupante

Respecto al ocupante:

- Los ocupantes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, relacionados con las limitaciones temporales para la residencia y la venta del bien, así como las imprecisiones y falsedades.
- No procederá la cesión en favor de las personas que sean meros tenedores de bienes inmuebles por cuenta de las entidades públicas o de particulares o aquellos que aleguen la condición de ocupantes, sin hacer uso del inmueble en su carácter de vivienda.
- Los ocupantes que aspiren a obtener la cesión a título gratuito deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda con las limitaciones consagradas en el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991.
- Los ocupantes deben ser parte de un hogar que carece de recursos suficientes para adquirir, construir o mejorar una única solución de **vivienda de interés social**, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes
- No podrán postularse, acorde con lo dispuesto en los artículos 4° y 34 del Decreto 2190 de 2009, las personas que formen parte de hogares que ya fueron beneficiarios de subsidio, o cuando alguno de los miembros de su hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular.

Una queja frecuente de los beneficiarios consiste en señalar que a pesar de los beneficios que se otorgan a la población con la Ley 1001 de 2005,

se sienten de uno u otro modo vulnerados por su artículo 2°, ya que este no les permite disponer plenamente del bien inmueble titulado, puesto que el mismo queda afectado por un término de diez (10) años para vender. Lo anteriormente mencionado deja en claro la prohibición que tiene el propietario beneficiario del subsidio de titulación, para la realización de préstamos bancarios que les permita el mejoramiento de la vivienda, el crecimiento de un negocio familiar o la venta del bien inmueble para cambiar de domicilio.

Los propietarios de las viviendas de interés social que reciben el subsidio de titulación por parte de la entidad territorial, de alguna forma, se sienten perjudicadas, ya que sus predios quedan afectados durante 10 años para la hipoteca, arrendar, la venta y/o enajenación. Pero Algunas familias favorecidas con las titulaciones aceptan las medidas de la ley, porque entienden que su fin es proteger la propiedad, ya que la medida evita que sean afectadas por entidades bancarias. El fin principal del Estado con la aplicación de esta Ley, es proteger a familias que por alguna situación común en el país, pierdan sus viviendas[22].

Otra limitación que se reitera constantemente es que de acuerdo a la Ley 1001 de 2005, en ningún caso las cesiones se harán tratándose de bienes de uso público, ni bienes fiscales destinados a salud o educación. Tampoco podrán cederse cuando estos predios estén ubicados en zonas insalubres o que constituyan riesgo para la población[23].

2). PROPUESTAS ALTERNAS

2.1 Planeación, prevención y control

La medida más recomendada por los expertos en el tema y aquella que ha tenido los mejores resultados ha sido la de planeación, prevención y control del fenómeno de los asentamientos ilegales. Por control y prevención debe entenderse todo aquel mecanismo que permitan reunir toda la información posible para prever las implicaciones del fenómeno y poder actuar con un plan ya establecido que permita paliar o cuanto menos atenuar las consecuencias negativas resultantes de dicha problemática.

Poder prever el crecimiento y dinámica del fenómeno hay que establecer unas precauciones al respecto y determinar unos objetivos concretos consecuentes con las precauciones establecidas. Así mismo, podemos determinar cuáles son los mecanismos más estratégicos y las tácticas que el Estado debe adoptar para cumplir los objetivos que se hayan establecido dentro del imperio constitucional.

2.2. Plan de vivienda en el plan de Desarrollo de la Bogotá Humana[24]

El Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana 2012-2016, Acuerdo 489 de 2012, respecto al tema, en cuestión presento una política amplia centrada en la identificación de los factores prioritarios de intervención y en la consecución de una actuación estatal acorde con el concepto constitucional de Estado Social de Derecho.

El objetivo prioritario que se estableció fue el desarrollo humano de la ciudad. Para ello además de enfocarse especialmente en la población joven y la más vulnerable, se buscó la reducción de todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales. Esto en el entendido de que las formas de segregación es un impedimento para el desarrollo humano, siendo entonces el ser humano el centro de las preocupaciones del gobierno, siendo esto un eje estratégico.

En relación con los programas y proyectos de vivienda el plan siempre estuvo dirigida al empoderamiento de las personas para que puedan desarrollarse en todas sus aristas. El artículo 21 contempló el Programa de vivienda y hábitat humanos. En dicho artículo se estipuló que para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna, se incrementaría la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular, a los hogares víctimas del conflicto armado. Además se buscaría eliminar y atenuar, según tipos de hogares, las barreras derivadas de las dificultades de obtención de crédito o generación de ahorro propio.

En los criterios de priorización de este programa se tendrían en cuenta los hogares en situación de desplazamiento, en condiciones de riesgo no mitigable, las mujeres cabeza de hogar, hogares de bajos ingresos y particularmente niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y mujeres cabezas de hogar, beneficiarias de familias en acción.

El programa tenía varios proyectos que pueden ser de utilidad para la construcción de una política de vivienda de interés social integral. Estos fueron:

1. Producción de suelo y urbanismo para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario. Movilizar terrenos que no han sido urbanizados o edificados y gestionar predios que pueden ser densificados para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario acompañada de la producción de nuevos espacios públicos y equipamientos sociales relacionados con los sistemas de transporte público, de tal forma que se garantice el proceso de revitalización y apropiación de la ciudad y que faciliten la participación de los propietarios en los proyectos e incluyan la iniciativa privada en la construcción de la vivienda. Este proyecto, enfocado a la producción de suelo, se adelantará en el marco de la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación y demás mecanismos establecidos en el programa de ejecución.

2. Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia. Reformular la política de hábitat del Distrito y dentro de ella las modalidades y formas de operación de los

22 Ibíd.

23 Ibíd.

24 Bogotá Humana. Plan de Desarrollo 2012-2016. Acuerdo 489 de 2012 Bogotá, D. C.

subsidios, en el sentido de hacer efectivo el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos. El subsidio distrital se empleará principalmente en la generación de suelo con urbanismo de calidad para vivienda nueva y en el desarrollo de estrategias de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, con la introducción de mecanismos para asegurar la destinación de los inmuebles resultantes a la población en condición de vulnerabilidad y de menores ingresos objeto de la política, mediante la aplicación de los instrumentos contenidos en las Leyes 388 de 1997 y 9ª de 1989.

3. Mejoramiento integral de barrios y vivienda. Mejorar el entorno urbano de barrios legalizados, mediante la orientación de las inversiones de infraestructura pública y de recuperación de elementos ambientales en áreas estratégicas en los asentamientos de origen informal, mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomenten la cohesión social y la cultura participativa. Asimismo, busca adelantar acciones de titulación predial, reconocimiento de edificaciones, legalización de barrios y mejoramiento de vivienda en los asentamientos de origen informal identificados. a. Implementar una estrategia de intervención de mejoramiento integral con cultura participativa del hábitat en el área prioritaria del sector de Chiguaza. b. Realizar acciones de legalización, titulación, reconocimiento, regularización y obras de mejoramiento en barrios de origen informal. c. Mejorar la vivienda con acompañamiento técnico.

Con respecto a los asentamientos ilegales, se estableció un proyecto para mejorar integralmente los barrios y viviendas. Esto tanto para aquellos barrios ya legalizados y para aquellos en procesos de legalización. Lo anterior, para evitar que el proceso de legalización y titulación se dejará al arbitrio de las dinámicas sociales y económicas y, por el contrario, se hiciera mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomentarán la cohesión social y la cultura participativa y no la cultura de la ilegalidad; todo bajo un acompañamiento técnico de planeación y control por parte de la administración distrital.

En coordinación con este último programa se encontraba el de revitalización del centro ampliado. Con esto se buscó aumentar la oferta de unidades habitacionales asequibles a los hogares de más bajos ingresos en el centro ampliado de la ciudad promoviendo la mezcla social y de actividades. Los proyectos urbanos que de iniciativa pública y alianza del sector privado logren un proceso de densificación de la ciudad para contrarrestar el creciente desborde de los límites de la ciudad y sus implicaciones nocivas de todo tipo. Estos proyectos bajo la coherencia del plan buscaron que la producción de vivienda priorizara los sectores de ingresos más bajos. Dentro de este programa se cuenta con los proyectos de reubicación de las viviendas en riesgo o que impliquen afectaciones ambientales como parte del programa de prevención frente al cambio climático.

También debemos mencionar el Programa Bogotá, territorio en la región. Con este se buscó atender problemáticas supramunicipales y reconocer y mitigar sus impactos sobre la región mediante estrategias en materia institucional y socioeconómica, con el fortalecimiento y armonización de los mecanismos de planeación, gestión y de la generación de relaciones de reciprocidad y corresponsabilidad con el entorno regional, potenciado por el manejo coordinado de los recursos de regalías. Dentro de este programa se buscó mejorar el ordenamiento de los procesos de ocupación del territorio, clave en el fenómeno de los asentamientos informales.

Por último, es importante mencionar el programa de fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios. Este encamina la descentralización distrital en la perspectiva de reforzar la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, presupuesto y control de las administraciones locales y del fortalecimiento de su capacidad de gestión y de la coordinación con el nivel central. Como vimos anteriormente el problema de los asentamientos informales puede ser manejado de mejor forma si los territorios directamente afectados tienen las capacidades operativas de enfrentarlo, esto sin perjuicio del auxilio y la coordinación a nivel central en el Distrito Capital.

3) CONSIDERACIONES PARA SOLICITAR EL ARCHIVO

De acuerdo con el Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de América Latina después de Haití. Es séptimo a nivel mundial. Se estima que 13.5 millones de colombianos viven en condiciones de pobreza no teniendo entonces acceso a los servicios públicos y viviendo en condiciones de indignidad. En las ciudades la mayoría de esta población vive justamente en asentamientos ilegales[25]. Estos índices de pobreza, en gran parte están relacionados con el déficit de vivienda que para 2009 según cifras del DANE estaba alrededor de los 10 millones de hogares[26].

Ser propietario de una vivienda que cubra las necesidades básicas familiares representa socialmente uno de los indicadores de superación de la pobreza más relevantes en el proceso de desarrollo de la sociedad. Como política de Estado, Colombia ha forjado lo que hoy se conoce como vivienda de interés social, la cual consiste en implementar programas, crear entidades financieras y de recaudo que faciliten el desarrollo de viviendas, cuyas características principales son: su bajo costo,

---

25 Monterrosa, Heidy. Según el Banco Mundial Colombia es el segundo país más desigual de América Latina. *La República*. Co., noviembre 2017.

26 DANE. Déficit de vivienda. (Consultado en línea el 24 de febrero de 2019). https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/deficit-de-vivienda -

fácil acceso, calidad y habitabilidad, permitiendo a la población más vulnerable, ubicada tanto en zona rural como en zona urbana a lo largo y ancho de cada municipio del país el acceso a una vivienda digna.[27] Con esta política se ha buscado salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros de los núcleos familiares y, en particular, de los más vulnerables.

Sin embargo se debe evaluar desde qué punto de vista se están construyendo unidades de vivienda masivas que si bien responden con uno de los principales requisitos para la dignificación de los sectores más vulnerables de la sociedad, generan brechas de desigualdad considerables que a largo plazo se podrían convertir en problemas sociales mucho más complejos. Afrontar los índices de pobreza a partir de la vivienda no constituye una medida definitiva o social, por el contrario, se puede aseverar que las soluciones otorgadas en la actualidad hacen parte de la conformación de una sociedad conformista la cual debe enfrentarse a trabajos no formales que lastiman aún más la integridad de las personas, fortaleciendo la desigualdad y la inequidad[28].

Si bien no se debe dejar a un lado la política de Vivienda de Interés Social, la superación de la pobreza y la dignificación de los sectores vulnerables de la sociedad colombiana deben estar encaminados de forma integral. Profundizar en la consolidación de un tejido y cohesión social alrededor de esta problemática es la alternativa más razonable. Es decir no podemos seguir como Estado negando a la población los derechos más elementales. No se puede seguir fomentando la cultura de la ilegalidad. Aceptar el sistema clientelar es aceptar la corrupción que se erige sobre las necesidades de los ciudadanos.

2. Concepto de archivo

Los proyectos de ley que nos convocan no tienen la capacidad de solucionar los problemas de vivienda en Colombia de fondo. Como se advirtió, la manera en la que se estructuraron los proyectos podría incentivar prácticas clientelares electorales y sectores comerciales ilegales.

Incluso el Ministerio de Vivienda en su concepto afirma que no es recomendable legalizar cualquier tipo de asentamiento ilegal diferente a la vivienda VIS.

La inclusión de estos predios fiscales en el mercado inmobiliario no es una prioridad que genere mejores condiciones de vida los pobladores de un determinado territorio pues ya están dentro de un mercado del suelo irregular que ya deja grandes ganancias a determinadas personas, que no se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Si los autores de los proyectos de ley aquí estudiados, insisten que el marco normativo de las viviendas de interés social es violatorio al principio de igualdad que debe regir la nación, entonces se les aconseja que no tramiten leyes en el Congreso, pues pueden acudir de manera más eficiente y económica a la jurisdicción constitucional y demandar las normas que consideren contrarias a la Constitución.

El Estado, a pesar de la complejidad de la problemática no puede asumir una actitud pasiva frente a esta situación y debe cumplir su mandato constitucional. Por ello se propone que se construyan proyectos de ley que adopten las soluciones propuestas en este escrito, específicamente, aquellas dirigidas a fortalecer la capacidad territorial de control y prevención del fenómeno de los asentamientos ilegales de manera coordinada en el nivel central.

Preocupa que a través de este proyecto de ley se estén incentivando los asentamientos ilegales toda vez que habría menos requisitos para legalizar predios. Esta práctica favorece intermediarios que han cooptado el suelo de forma irregular además de que termina generando lógicas clientelares que no benefician a la sociedad.

Para obtener resultados y solventar esta problemática es prioritario disponer de datos exactos y actualizados que permitan adelantar políticas de planeación y control del fenómeno de los asentamientos ilegales, de modo que podamos predecir la expansión y actuar con prontitud, aun con mayor razón cuando esta representa un riesgo para lo población ocupante. Es igualmente necesario dotar a los asentamientos ya consolidados de todas las mejoras en pro de las garantías constitucionales de sus moradores, fomentando una cultura de la participación como respuesta directa a la normalización de la ilegalidad, además de favorecer la oferta de vivienda para que las personas no necesiten acudir a las invasiones en zonas jurídicamente y materialmente no aptas que terminen agravando aún más sus condiciones de precariedad.

Por último no se debe olvidar que las raíces de esta problemática, están justamente asentadas en las inequidades históricas de la nación y las debilidades de la sociedad civil y política para resolverlas.

PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores se propone a la Plenaria de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el **Proyecto de ley número 199 de 2018,** *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, **acumulado** con el **Proyecto de ley número 305 de 2018,** *por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el*

---

27 Higuera Espinosa, Leonardo. Políticas sobre vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Noviembre 2013. Bogotá, D. C.

28 Ibíd.

saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Atentamente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia Negativa para Segundo Debate del Proyecto de ley número 199 de 2018, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, suscrito por el honorable Representante: *David Ricardo Racero Mayorca* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
PRESIDENTE



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES VEINTIUNO (21) DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales, ilegales consolidado en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.*

Artículo 2°. *Saneamiento Predial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo dos pasos, el primero, identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.*

Parágrafo primero. *Pava el cumplimiento de lo anterior, la Entidad territorial deberá llevar a cabo un estudio de títulos en el que se confirme que la titularidad de pleno dominio de los Bienes Baldíos Urbanos recae en la Entidad Territorial y que están libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones, junto con la identificación física, área y linderos.*

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación, salvo cuando se reconocen los bienes fiscales destinado a la salud o a la educación, si se debe entregar una certificación por parte de la entidad que mencione esta destinación o como sucede en predios que han

sido cedidos a CISA en el título de propiedad se describe esta condición.

Parágrafo segundo. *Las Entidades Territoriales deberán hacer el Saneamiento Predial de inmuebles fiscales a que se refiere el presente artículo en los plazos establecidos en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.*

Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°. *Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.*

Artículo 4°*. Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:*

a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para trasferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.

b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.

c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.

d) Cruce: el Ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.

*e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un perió*dico de amplia circulación del lugar del programa de titu*lación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.*

Parágrafo*. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1°) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.*

Artículo 5°. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier

otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°. *Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.*

Artículo 6°. *Acto administrativo de cesión a título gratuito. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral, e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.*

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida, b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.

Artículo 7°. *Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.*

Artículo 8°. *Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.*

Artículo 9°. *Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Artículo 10. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo*. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.*

Artículo 11. *Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.*

Artículo 12. *Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.*

Artículo 13. *Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos*

para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

Artículo 14. *Expropiación. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 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:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) 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;

c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios;

d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

g) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

h) 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;

i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

l) 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;

m) 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;

n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes".

Artículo 15. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.*

Parágrafo 1°*. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;

d) Manzana catastral de los predios.

Parágrafo 2°. *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 16. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se*

adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

Parágrafo 1°*. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;

b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

Artículo 17. *Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.*

Parágrafo*. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.*

Artículo 18. *Oposición. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.*

Artículo 19. *Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.*

Parágrafo 1°. *Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.*

Artículo 20. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.*

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo*. La Superintendencia Bancaria regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.*

Artículo 21*. Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al*

uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

***Artículo 22**. Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.*

***Parágrafo**. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva el curador que otorga la licencia de construcción al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.*

***Artículo 23.** Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.*

***Artículo 24.** Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:*

***Asentamiento humano ilegal.** Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.*

***Asentamiento humano ilegal consolidado.** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con. edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.*

***Bien Baldío Urbano:** Son aquellos bienes de propiedad de los municipios, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997.*

***Bien Fiscal:** Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.*

***Bien Fiscal Titulable:** Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien.*

***Artículo 25.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones sobre las materias de que se trata esta ley que le sean contrarias.*

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Mayo veintiuno (21) de dos mil diecinueve (2019).

En sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, *por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos*, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el 3 y 24 de abril de (2019) y ocho (8) de mayo de (2019), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Presidente

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 890 - viernes 13 de septiembre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley número 199 de 2018, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. 30

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2019

LEY N° 2044 30 JUL 2020

"POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS PARA EL SANEAMIENTO DE PREDIOS OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.

ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Asentamiento humano ilegal consolidado: Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Asentamiento humano ilegal precario: Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por:

a) Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte, b) Eventual existencia de factores de riesgo mitigable, c)

Entorno urbano con deficiencia en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos, d) Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural), e) Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos, f) Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.

Bien Baldío Urbano: Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.

Bien Fiscal: Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.

Bien Fiscal Titulable: Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes. El derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, siempre y cuando no correspondan a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.

ARTÍCULO 3°. Transformación de bienes baldíos urbanos. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables o bien de uso público, las entidades territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos:

1. Identificar el bien baldío urbano que se pretende convertir en bien fiscal, bien fiscal titulable o bien de uso público;
2. Hacer el estudio de títulos correspondiente;
3. Solicitar la carencia de identidad registral a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente;
4. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general, el cual será publicado.

Registrar, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo con las normas vigentes.

ARTÍCULO 4°. Estudios técnicos y jurídicos. Los municipios o distritos podrán en el término de doce (12) meses posteriores a la promulgación de esta ley realizar un estudio técnico y jurídico que permita establecer el área y la existencia por 20 años o más, de todos los espacios públicos construidos. Para tal fin se elaborarán registros cartográficos y formularios mediante sistemas de información geográfica y alfanumérica.

Parágrafo. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley rigen desde el momento de su promulgación.

ARTÍCULO 5. Inventario. Realizado el estudio anterior, los municipios o distritos, por medio de sus alcaldes podrán en el término de seis (6) meses posteriores a la realización de los estudios técnicos, realizar un inventario de bienes de uso público y bienes afectos al uso público producto de la legalización

de asentamientos humanos ilegales, los cuales se encuentren señalados en actos administrativos o que por 20 años o más, se han considerado como espacio público, independiente de quien ostente la titularidad del derecho real de dominio.

Parágrafo. Mientras se cumple por parte de los municipios o distritos lo establecido en este artículo, todas las demás disposiciones de la presente ley rigen desde el momento de su promulgación.

ARTÍCULO 6°. Declaratoria de espacio público. Los municipios o distritos procederán a realizar la declaratoria de espacio mediante acto administrativo a favor de la entidad territorial donde se localizan. El acto administrativo de la declaratoria servirá como reconocimiento urbanístico del espacio público existente y, en segundo lugar, hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial y constituirá título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido inmediatamente por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro.

Parágrafo 1. Las oficinas encargadas, de planeación o de catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la información de los espacios públicos declarados, en sus cartografías oficiales.

Parágrafo 2. Dentro de los (10) días hábiles siguientes a la expedición del acto administrativo de declaración de espacio público, el propietario legítimo o sus herederos interesados en oponerse a la declaratoria que trata el presente artículo, podrán presentar un documento de oposición a dicha declaración.

ARTÍCULO 7°. Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaratoria de espacio público debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos. Además, incluirá la siguiente información:

1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado.

2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria del predio en metros cuadrados.

   En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el gestor catastral o, en su defecto, firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente, autorizado por el Gestor Catastral.

Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria en mètros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del ente territorial que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.

3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

4. El municipio o distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la oficina de catastro competente.

ARTÍCULO 8°. Obtención de la propiedad por motivos de utilidad pública e interés social. En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de éste, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

ARTÍCULO 9. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras realizadas por parte de instituciones religiosas, instituciones educativas públicas, culturales públicas, comunales o de salud públicas y Organizaciones de Acción Comunal (OAC), se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 60% para personas de origen privado y 90% de carácter público y comunal, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°. Podrán ser enajenados aquellos inmuebles que le son conexos a la misión pastoral o social de las iglesias, tales como colegios, comedores, restaurantes, etc., siempre y cuando se encuentren bajo la administración de las instituciones religiosas y hayan sido ocupados mínimo diez (10) años antes del inicio de la actuación administrativa.

Parágrafo 2°. La venta de qué trata el presente artículo se sujetará al régimen de enajenación directa de bienes fiscales contemplado en la presente ley.

ARTÍCULO 10. Acto administrativo de cesión a título gratuito. El acto administrativo incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente:

a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del bien fiscal titulable;
b) nombre e identificación de los ocupantes;
c) dirección e identificación catastral del bien fiscal titulable;
d) identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso;
e) descripción del área y los linderos del bien fiscal titulable, mediante plano predial catastral;
f) la entidad territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación;
g) la procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutiva del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan:

a) la obligación de restituir el bien fiscal titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario;
b) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el bien fiscal titulado como la de la edificación o mejora reconocida;
c) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.

Parágrafo. El acto administrativo de cesión a título gratuito incluirá la mejora en aquellos casos en que ésta se encuentre previamente reconocida e identificada en debida forma. En los demás casos, sólo hará referencia al suelo y será responsabilidad del cesionario adelantar los trámites a que haya lugar para obtener su reconocimiento dentro de los dos (2) años siguientes a la inscripción del título de propiedad en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos.

ARTÍCULO 11. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas deberán constituir patrimonio de familia inembargable.

ARTÍCULO 12. Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal titulable, se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del ocupante beneficiario del programa de titulación.

ARTÍCULO 13. Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la entidad territorial determine que el bien es de uso público y/o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997,

procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1001 de 2005 el cual quedara así:

Artículo 3. Enajenación Directa de Bienes Fiscales. Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan.

La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad.

Parágrafo 1°. En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles ubicados en zonas destinadas a obras pública o de infraestructuras básicas, áreas no aptas para la localización de viviendas, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por la autoridad competente.

Parágrafo 2°. En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la ley y su traslado a CISA.

Parágrafo 3°. La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales diferentes a las derivadas del uso habitacional de inmueble.

Parágrafo 4°. Para los procesos de enajenación de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquellas que exigen la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y las normas que lo modifiquen adicionen o complemente.

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, no les aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o las establecidas en el artículo 21° de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo 1°. Lo establecido en este artículo tampoco aplicará para los predios titulados con uso diferente a vivienda.

ARTÍCULO 16. En complemento de los programas de legalización o titulación en asentamientos humanos ilegales precarios, se podrá:

1. Realizar de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos domiciliarios en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural;
2. Realizar de manera simultánea un plan de articulación con la red de equipamientos de educación, salud, bienestar, recreación, seguridad y transporte y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento. De ser necesario, al presentarse un déficit de alguno de los anteriores, el municipio debe elaborar un plan para la construcción de nuevos equipamientos que permitan un adecuado acceso al asentamiento.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la titulación de asentamientos humanos.

Parágrafo 2°. Los procesos de legalización y titulación urbanística deberán desarrollarse conforme a lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

ARTÍCULO 17. Es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la legalización y regularización urbanística.

Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16 de la presente ley, las entidades territoriales podrán implementar programas de mejoramiento integral de barrios y de vivienda, simultáneamente con los programas de titulación y legalización urbanística.

Parágrafo 3°. Los programas de titulación de predios y legalización de barrios podrán realizarse simultáneamente, o precedidos uno del otro, sin importar su orden, siempre y cuando sean acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen.

ARTÍCULO 18. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad territorial en la cual se encuentren ubicados, de conformidad con la ley 388 de 1997 y ,con el fin de implementar mecanismos para mitigar el

riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 4 años de expedida la presente Ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará la materia.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional con participación de las entidades territoriales deberá desarrollar una política pública asociada a los asentamientos humanos en riesgo que podrá incluirse en sus planes de desarrollo o por medio de programas, proyectos y partidas presupuestales, tomando como línea base la población identificada y censada que ocupan este tipo de predios o asentamientos.

ARTÍCULO 19. Expropiación. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo 1°. El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

ARTÍCULO 20. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cession gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;

d) Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados.

Parágrafo 2°. El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Parágrafo 3°. La Superintendencia de Notariado y Registro en un término no superior a 3 meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.

ARTÍCULO 21. Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;
b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. El registrador de instrumentos públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Parágrafo 3°. La Superintendencia de Notariado y Registro y en un término no superior a 3 meses de emitida la presente ley, deberá reglamentar el presente artículo por medio de un acto administrativo, el cual deberá contar con por lo menos, procedimiento, términos y tiempos de cada una de las actividades, áreas o funcionarios responsables, los requisitos establecidos en este artículo y término total del trámite, sin perjuicio de aspectos adicionales que considere la Superintendencia deba tener dicha titulación.

ARTÍCULO 22. Adiciónense tres parágrafos al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 así:

Parágrafo 1°. El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos.

La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

Parágrafo 2°. El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de instrumentos públicos. Así mismo, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.

Parágrafo 3°. Luego de la suscripción de la escritura del espacio público generado mediante cesión o entrega de infraestructura, se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito si la encuentran acorde, manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas y radicarán las escrituras ajustadas a la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

ARTÍCULO 23. Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el registrador de instrumentos públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.

Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.

ARTÍCULO 24. Oposición. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la

resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.

ARTÍCULO 25. Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperará por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.

Parágrafo. Contra la resolución que expidiera el registrador de instrumentos públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

ARTÍCULO 26. Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio. Sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo. La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.

ARTÍCULO 27. Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o

expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

ARTÍCULO 28. Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.

Parágrafo. Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.

ARTÍCULO 29. Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, tercero y séptimo de esta ley, serán competentes las oficinas de registro de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, del círculo de registro de instrumentos públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.

ARTÍCULO 30. Motivos de utilidad pública. El literal b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, 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.
c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.

ARTÍCULO 31. Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de asentamientos Ilegales. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, deberá someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), un documento en el cual se establezca un Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales. El documento contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes.

Los objetivos del Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales serán los siguientes, entre otros:

1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización, titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales.
2. Prevenir la proliferación de nuevos asentamientos ilegales.
3. Establecer mecanismos de acceso a servicios públicos a los asentamientos ilegales
4. Formular estrategias de creación de empleo en los asentamientos ilegales.
5. Establecer estrategias de acceso al crédito para mejoramiento de vivienda de asentamientos ilegales legalizados.

Parágrafo. Mientras el Gobierno Nacional cumple la obligación que aquí se consagra, todas las demás disposiciones de la presente ley rigen desde el momento de su promulgación.

ARTÍCULO 32. Retrospectividad de la presente ley. La presente ley solo aplicará para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares cuando puedan demostrar la posesión por un tiempo mayor a diez (10 años) a la entrada en vigencia de la presente ley, y no aplicará para nuevos asentamientos humanos ilegales consolidados, ni asentamientos humanos ilegales precarios.

ARTÍCULO 33. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

2011

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

LEY No. 2044

"POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS PARA EL SANEAMIENTO DE PREDIOS OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C. a los 30 JUL 2020

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

RODOLFO ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,

DIEGO MESA PUYO

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

JONATHAN TYBALT MALAGÓN GONZÁLEZ

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN,

LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL,

SUSANA CORREA BORRERO

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXVII - Nº 833 Bogotá, D. C., viernes, 12 de octubre de 2018 EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo I. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto crear el seguro obligatorio que cubra los gastos y trámites necesarios para la repatriación de cuerpos de colombianos fallecidos en el exterior. Los tomadores y asegurados de este seguro serán todas aquellas personas que se les expida el pasaporte.

Artículo II. *Del Contrato de Seguro.* La póliza de repatriación de cuerpos de connacionales en el exterior deberá estar enmarcada en una reglamentación, la cual deberá establecer:

a) Naturaleza del seguro;

b) Coberturas y exclusiones;

c) Tarifas;

d) Aseguradoras legalmente constituidas y vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Artículo III. El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, reglamentará esta norma en un lapso no superior a un año, contado a partir de su promulgación.

Artículo IV. *Vigencia*. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley nace al conocer los casos de familias que han tenido que vivir la dolorosa situación de la muerte de un familiar y los diferentes escenarios que se presentan, en el momento que este tipo de circunstancias suceden fuera del territorio colombiano; razón por la cual se vislumbra la necesidad de crear un seguro para repatriar a nuestros connacionales que fallecen en el exterior de manera expedita y sin procesos dilatorios.

En este sentido, factores como la distancia, las diferencias culturales, un idioma extraño, diversos procedimientos administrativos y trámites con requerimientos internacionales dificultan de manera desmedida el proceso de repatriación de cuerpos.

De los casos analizados y de los cuales tuvimos conocimiento tanto por las familias como por las empresas que los acompañaron en los procesos, se evidenciaron varias situaciones: la angustia de la familia, el desconocimiento total de los procesos, la escasez de recursos económicos, la

vulnerabilidad a la que quedan expuestas y las limitaciones por parte del gobierno para hacer frente a estos casos.

Por ejemplo, en el caso concreto de un compatriota que falleció en Estados Unidos, la familia tardó 25 días en repatriar el cuerpo de su ser querido, teniendo en cuenta los procedimientos y la documentación oficialmente requerida, el traslado del cuerpo a las áreas de medicina forense y la remisión a la funeraria para el proceso de cremación para el viaje de repatriación.

Nótese que, en este caso, el proceso duró casi un mes, tiempo en el que una familia colombiana vivía un drama adicional a la muerte de su familiar, y eso que estamos hablando de un país que relativamente se encuentra cerca del nuestro, con el que hemos tenido una buena relación binacional y asumiendo la familia todo el costo económico.

Es innegable que cuando suceden estas calamidades, una de las grandes problemáticas son los altos costos de las repatriaciones. Para los casos de cremación, los precios pueden llegar a los $6.000.000 COP (seis millones de pesos), y para el caso de repatriar cuerpos, los precios van desde los $12.000.000 COP (doce millones de pesos) hasta los $30.000.000 COP (treinta millones de pesos). Estos valores varían dependiendo del país, el Estado, la ciudad y la temporada.

Todo lo descrito previamente está sustentado en la experiencia de dicha familia, así como en la información suministrada por empresas que se ocupan del tema; sin embargo, no son los únicos actores en el proceso, ya que el Gobierno Nacional también juega un papel importante, pero con bastantes limitaciones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores reportó 475 solicitudes de repatriación, entre los años 2013 a 2018, discriminadas por tipología de asistencia, dentro de las cuales 104 corresponden a repatriación de cuerpos, que efectivamente fueron retornados. Es importante aclarar que dentro de estas cifras no se tienen en cuenta aquellos casos en los cuales los familiares optaron por el sepelio local, en el país donde ocurrió el evento, así como los que los familiares repatriaron por cuenta propia.

Para dar respuesta a estos casos, la Cancillería actúa teniendo en cuenta el marco normativo del Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.9.3.4 y el Decreto 1743 de 2015, los cuales cuentan con un Fondo Especial para las Migraciones (FEM) que brinda soporte y apoyo económico en casos especiales de vulnerabilidad y razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata a los connacionales en el exterior.

El FEM tiene un amplio margen de acción, al considerar diversas tipologías como repatriaciones de connacionales privados de la libertad, presuntas víctimas de trata de personas, repatriaciones de menores de edad, traslado al país de colombianos con enfermedad grave, connacionales afectados por desastres naturales o catástrofe provocada por el hombre, situaciones de violencia intrafamiliar, fallecimiento de un connacional y connacionales en alto grado de vulnerabilidad económica.

Los miembros del FEM se reúnen una vez al mes para analizar todas las solicitudes, las cuales deben ser presentadas con unos requisitos establecidos para evaluación y aprobación o negación del apoyo. Debido a la limitada disponibilidad presupuestal del fondo son rigurosos en la acreditación de la insolvencia o de la imposibilidad económica del solicitante, conforme al Capítulo IV de la Resolución 1726 de 2018.

Este fondo tiene carácter subsidiario y su funcionamiento se basa en el principio de priorización de casos para sujetos de especial protección constitucional y extrema vulnerabilidad económica, limitando la protección de los connacionales que no cumplan con los requisitos establecidos por el FEM, pero que sí necesitan el apoyo del Gobierno colombiano.

Si bien es cierto que el Fondo Especial para las Migraciones es un mecanismo importante para apoyar a nuestros connacionales en el exterior, la naturaleza del mismo impide la agilidad necesaria para hacer frente a casos de repatriación de cuerpos, ya que no se establece un tiempo claro de respuesta, en el marco normativo expuesto anteriormente, así mismo, solo se reúne una sola vez al mes para tratar todos los casos que recibe y su objetivo no es únicamente la repatriación de cuerpos; además, no se puede olvidar que a este procedimiento se le suman otros trámites necesarios para el tema de análisis, como apostillas, permisos en el país receptor, trámites consulares, entre otros.

Adicionalmente, es importante poner en conocimiento que no existe un programa específico para la repatriación de cuerpos, de acuerdo con la respuesta a un derecho de petición remitido al Ministerio de Relaciones Exteriores, del mes de agosto del 2018; razón por la cual, los colombianos que realicen alguna solicitud que verse sobre este particular serán asistidos en el marco de las funciones establecidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y el Decreto 869 de 2016 para las misiones consulares, en virtud de los cuales la misión respectiva debe orientar, acompañar, verificar, articular y gestionar con las autoridades del país receptor, ONG, fundaciones, aerolíneas, funerarias o cualquier entidad de carácter privado

o público para brindar una asistencia conforme a las solicitudes del connacional o sus familiares.

Igualmente, en la mencionada respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, dicha entidad señaló que no cuenta con una póliza de seguro para repatriaciones de cuerpos, razón por lo cual "*considera de vital importancia impulsar iniciativas orientadas a que aquellos connacionales que se trasladen al exterior por cualquier motivo, cuenten con una póliza de seguro de vida o viaje obligatoria para cualquier contingencia que se les pueda presentar durante la estadía en el exterior*".

Y no sobra mencionar que la Ley 1465 de 2011, en el artículo 4, numeral 16 dispuso como objetivo del Sistema Nacional de Migraciones (SNM): "*proponer la implementación de una póliza de seguro integral para la repatriación de los cuerpos de nuestros connacionales fallecidos en el exterior*".

Las dolorosas situaciones de nuestros connacionales, las respuestas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y lo establecido en la ley mencionada anteriormente, hacen que la propuesta del seguro obligatorio sea una medida oportuna y que responda las necesidades de los colombianos.

Por lo tanto, la iniciativa va orientada a que mediante la solicitud del pasaporte, el titular adquiera una póliza de repatriación, en virtud de ser este un documento reconocido a nivel internacional, que acredita la nacionalidad e identidad de titular tanto en el país de origen como en el extranjero y que permite viajar fuera del territorio colombiano.

Para reglamentar los costos, los datos estadísticos de la Cancillería y de Migración Colombia serán indispensables para las proyecciones necesarias, por ejemplo: 5.874.075 (cinco millones ochocientos setenta y cuatro mil setenta y cinco) pasaportes fueron expedidos para el cuatrienio 2014-2018, 2.008.560 (dos millones ocho mil quinientos sesenta) colombianos salieron del país el segundo semestre del año 2017 y durante el primer semestre del año 2018, salieron 2.108.777 (dos millones ciento ocho mil setecientos setenta y siente) colombianos.

De acuerdo con lo anterior, la creación de un seguro obligatorio tendrá como objetivos la protección de nuestros connacionales en territorios foráneos y alivianar el dolor de las familias colombianas. Es una iniciativa con función social, como manifestación básica del Estado de bienestar, elevando las medidas de protección para los ciudadanos, planteando como solución la creación obligatoria de un mercado para un servicio con principios solidarios y trasladando la cobertura personal a la universal.

No queda duda, de que el seguro es el mecanismo idóneo para respaldar una necesidad no solo personal y familiar, sino también económica, ya que supone un aporte de todos aquellos que estamos expuestos a este riesgo y al ser obligatorio todos estamos sujetos a adquirirlo sin ninguna clase de distinción.

JUAN DAVID VÉLEZ
Representante a la Cámara
Colombianos en el Exterior

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

MILZA ROMERO SOTO
Senadora de la República

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

paola holguín

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 09 de octubre del año 2018
Ha sido presentado en este Despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo ___
No. 196 Con su correspondiente
Exposición de motivos. Por

SECRETARIO GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un Programa Nacional de Becas y Apoyo al Sostenimiento de los Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Creación.*** Créase el Programa Nacional de Becas y Apoyo al Sostenimiento de los Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública, con el objeto de apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos.

Artículo 2°. ***Operadores.*** El operador y administrador del Programa Nacional de Becas y Apoyo al Sostenimiento del Estudiante de Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública será el Icetex.

Artículo 3°. *Cobertura.* El presente programa tendrá cobertura en los niveles académicos técnico, tecnológico y profesional.

Las becas y apoyo al sostenimiento a los estudiantes para la Educación Superior, que asigne el operador serán por el total de los estudios que curse el beneficiario y deberán ser depositados en una cuenta-fondo especial que creará el Icetex, donde se detallará el nombre del beneficiario y el valor de la beca asignada. Los rendimientos financieros que genere el fondo, deben ser reinvertidos en el mismo programa objeto de la presente ley.

Artículo 4°. ***Requisitos para acceder a las becas.*** Son beneficiarios de la presente ley, los bachilleres colombianos pertenecientes a los estratos cero, uno, dos y tres cuyas familias no devenguen más de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes y se encuentren dentro del rango de 0 a 47,99 puntos en el Sisbén.

Parágrafo 1°. Los estudiantes de las IES del país que estén cursando sus estudios de pregrado, que tengan un promedio de tres cinco (3.5) y cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo, serán acreedores de los beneficios establecidos, a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. ***Plan de Beneficios.*** El plan de beneficios a los estudiantes beneficiarios de las becas de las que trata la presente Ley, está compuesto por una beca que cubrirá el costo de la matrícula en Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y un apoyo para el sostenimiento del estudiante, equivalente a un salario mínimo legal vigente que se pagará en los primeros quince (15) días del primer mes de cada semestre académico.

Artículo 6°. ***Duración plan de beneficios.*** El plan de beneficios tendrá la misma duración de la carrera que curse el beneficiario.

Artículo 7°. ***Pérdida de beneficios y becas.*** Son causales de la pérdida de los beneficios:

a) Que el beneficiario pierda el semestre o deserte;
b) No alcanzar un promedio mínimo en sus notas de tres cinco (3.5) en cada periodo académico;
c) Las causales de expulsión contenidas en los manuales de convivencia de las Instituciones Educativas en los cuales esté adelantando los estudios de pregrado;
d) Haberse probado que accedió al beneficio de manera fraudulenta o mediante engaños o documentación falsa.

Parágrafo 1°. Cuando los estudiantes pierdan los beneficios de la presente ley por incurrir en alguna de las causales anteriores, estarán obligados a reintegrar al operador los recursos de la beca y del plan de beneficios girados hasta la fecha.

Artículo 8°. ***SNIBCE.*** Incorpórese lo reglamentado en esta ley en el Sistema Nacional de Información de Becas y Créditos Educativos (SNIBCE).

Artículo 9°. ***Fuentes de Financiación.*** Constituirán fuentes de financiación del programa creado en la presente ley, las siguientes:

1. El 4 por mil de la tarifa del Gravamen de los movimientos financieros, que tratan los artículos 871 y 872 del Estatuto Tributario y la Ley 819 de 2016, el cual se destinará de la siguiente manera:

a) El 2 por mil de la tarifa del gravamen de los movimientos financieros se destinará a financiar el Programa Nacional de Becas y apoyo al sostenimiento de estudiantes creado en la presente ley;

b) El restante 2 por mil del gravamen de los movimientos financieros se destinará a las Instituciones de Educación Superior Públicas para ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa.

2. Los rendimientos financieros y reembolsos que se produzcan por la administración de los recursos del presente programa.
3. Otras asignaciones que se reciban a cualquier título provenientes de entidades públicas o privadas del orden internacional, nacional o territorial y que permitan mediante sus recursos garantizar el funcionamiento pleno del programa.

Artículo 10. *Reglamentación.* El Gobierno nacional deberá reglamentar la presente ley, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la entrada de vigencia de la misma.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Autores,





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.* Ahora, el artículo 150 determina que:

"*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.* (Subrayado por fuera del texto).

II. MOTIVACIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO:

Según el último reporte del Ministerio de Educación Nacional la tasa de cobertura bruta nacional en Educación Superior fue del 52.8%, para el 2017. Significa lo anterior que se presentó un crecimiento de 15 puntos porcentuales frente al año 2010 donde la cobertura alcanzó el 37.1%. Comparados con otros países, estamos con menor cobertura. Así, se puede registrar que Chile presenta una tasa del 74%, Argentina del 76% y los países promedio de la OCDE están próximos al 72%. Las estadísticas colombianas se vuelven preocupantes, si miramos que, al interior de los departamentos de Colombia, 24 de estas entidades territoriales están por debajo del promedio de la tasa de cobertura bruta nacional.

El objetivo principal del presente proyecto de ley es garantizar el ingreso y permanencia en las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública de los jóvenes bachilleres. En esos términos, las becas se constituyen en una de las mejores formas de cooperación en todos los niveles institucionales. Por medio de estas, las personas pueden acceder al conocimiento científico y académico.

Entre todos los aspectos positivos que conlleva la posibilidad de realizar estudios superiores existen aspectos fundamentales en la ayuda financiera representada en una beca, resaltando que es a veces la única forma en que personas de escasos recursos pueden acceder a estudios superiores y se constituye en una forma de estímulo o premio para aquellas personas talentosas y que ven en la academia y la ciencia su proyecto de vida para aportar a la sociedad.

En este sentido y, teniendo en cuenta el gran valor que representa para una sociedad la educación, el sistema de becas debe ser protegido y fortalecido por las autoridades gubernamentales.

Así las cosas, es fundamental tener en cuenta que el apoyo a quien, teniendo el talento, no cuenta con los recursos económicos, es prácticamente obligatorio dentro de un Estado social de derecho. Apostarle a la educación es aportarle al desarrollo científico y en últimas al desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Lo anterior dentro del marco establecido por la Constitución Política en el artículo 67 en el cual se establece: "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. **La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.**

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley".

Como puede observarse es deber y obligación del Estado otorgar gratuidad de educación en todos los niveles, especialmente cuando el verdadero desarrollo integral de la persona depende de la Educación Superior, con lo cual se garantizaría la oportunidad de inclusión social y económica en un país productivo como el nuestro.

La verdadera oportunidad para la juventud de nuestra nación es y será siempre la educación, pero no debemos conformarnos como hasta hoy, con ofrecer a los jóvenes de los estratos bajos el llegar hasta el bachillerato, debemos abrir los horizontes y brindar una verdadera oportunidad de crecimiento y desarrollo personal que les permita alcanzar los sueños y metas de su proyecto vida. En todo caso, la gratuidad no basta, sino que tendría que estar acompañada por medidas e incentivos que permitan reducir tanto la deserción como la ociosidad.

Este proyecto de ley busca incluir en el Sistema Nacional de Becas un programa que constituya una herramienta eficiente para acceder a la formación profesional a todas las personas de escasos recursos y que garantice oportunidades para todos.

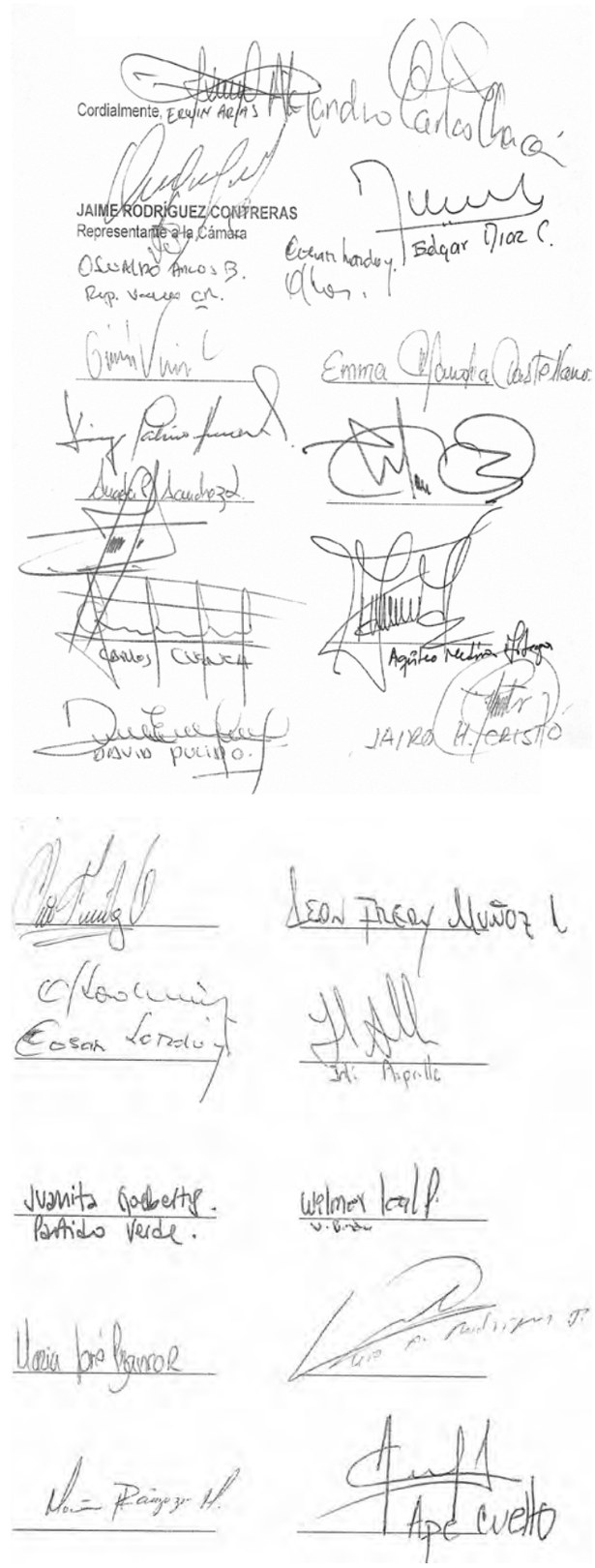
De la misma manera, según lo expuesto en los artículos 158-1 y 256 del Estatuto Tributario los programas de becas pueden ser formulados por instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas. De acuerdo con lo anterior, las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, están habilitadas para percibir los recursos a fin de financiar con dichos recursos programas de becas.

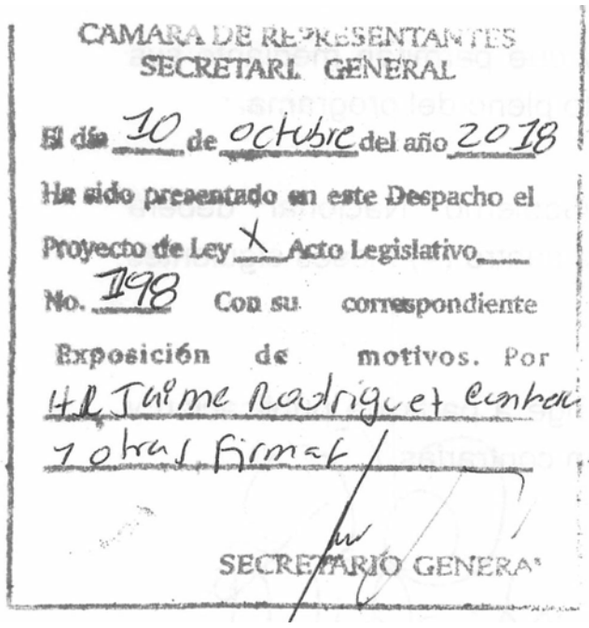
Se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 277 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, el Icetex, en desarrollo de su objeto social, está autorizado para canalizar y administrar recursos propios o de terceros, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, que estén orientados al fomento de la educación superior.

Recuérdese que el 4 por mil es un impuesto creado desde 1998 con el Decreto 2331, expedido por el Gobierno con el objetivo de enfrentar la crisis financiera de la época, sin embargo, por ser un recaudo importante para el país, continuó existiendo y en la actualidad cumple 20 años. En el 2000, el impuesto se volvió permanente y son los clientes del sistema financiero quienes deben pagar los cuatro pesos por cada $1.000 que mueven en operaciones débito de los depósitos y las carteras colectivas, que se realiza a través de retiro en efectivo, cheque ordinario y de gerencia, talonario, tarjeta débito, notas débito, traslados y cesión de recursos.

Finalmente, y teniendo en cuenta lo anterior, ese importante recaudo debe ser focalizado en programas con impacto social como el planteado por el presente proyecto de ley, que como se indicó busca garantizar el ingreso y permanencia en las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública de los jóvenes bachilleres, ya que las becas se constituyen en una herramienta eficaz por medio de la cual las personas pueden acceder al conocimiento científico y académico.

Cordialmente,




CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL
El día 10 de octubre del año 2018
Ha sido presentado en este Despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 199 Con su correspondiente
Exposición de motivos. Por
H.R. Jaime Rodriguez Contreras
y otras firmas
SECRETARIO GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De los Asentamientos humanos ilegales

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo, la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades.

Artículo 2°. *Definiciones*. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Asentamiento humano ilegal. Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados, sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Asentamiento humano ilegal consolidado. Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado, aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.

Asentamiento humano ilegal incompleto. Se entiende por asentamiento humano ilegal incompleto, aquellos cuyas edificaciones se encuentran construidas con materiales precarios de estabilidad física inestables, que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos.

CAPÍTULO II

Del saneamiento en los asentamientos humanos ilegales en predios fiscales Titulación

Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La trasferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.

Artículo 4°. *Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°. Con las sumas que se recauden por concepto de lo establecido en el presente artículo, se deberá constituir un patrimonio autónomo, dedicado únicamente a mejoramiento de vivienda ubicadas en zonas de riesgo que haya establecido el instrumento de planificación territorial. Los municipios y distritos deberán reglamentar lo aquí establecido.

Parágrafo 2°. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.

Artículo 5°. Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable, se exceptúan los predios cedidos cuyos usos sean diferentes a vivienda.

Artículo 6°. *Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo. Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.

Artículo 7°. Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.

Artículo 8°. Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

Artículo 9°. Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente Ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

CAPÍTULO III

Del saneamiento en los asentamientos humanos ilegales ubicados en predios privados

Artículo 10. Los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de este sus herederos hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales para recuperarlos, o habiendo hecho uso de las mismas, hasta la fecha no tenga sentencia favorable, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social.

Artículo 11. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y ss. de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de este sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y ss. de la Ley 388 de 1997.

CAPÍTULO IV

Titulación de bienes inmuebles afectos al uso público

Artículo 12. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente*. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;
b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;
c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;
d) Manzana catastral de los predios.

Parágrafo 2°. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Artículo 13. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística*. Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

Parágrafo 1°. La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Acta de Recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;
b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.

Parágrafo 2°. El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

Artículo 14. *Publicidad*. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.

Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.

Artículo 15. *Oposición*. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.

Artículo 16. *Resolución*. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una Resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.

Parágrafo 1°. Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto

surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 17. *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública*. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

Parágrafo. La Superintendencia Bancaria regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.

Artículo 18. *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público*. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Artículo 19. *Responsabilidad de urbanizadores ilegales*. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.

Artículo 20. *Competencia*. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.

CAPÍTULO V

Otras disposiciones

Artículo 21. *El artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 quedará así:* **Objetivo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial, urbano y rural planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Parágrafo 1°. Política de vivienda de interés social y prioritario rural. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, formulará la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y definirá, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio.

Parágrafo 2°. En todos los casos, la administración, ejecución y otorgamiento de los subsidios, cualquiera que sea el origen de los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y Prioritario Rural, estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las establecidas en la Ley 1001 de 2005, el Decreto 1071 de 2015, Decreto 1077 de 2015, Decreto-ley 890 de 2017 y Decreto 209 de 2018.

CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República

BANCADA SENADO

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Senadora de la República

LUIS EDUARDO DÍAZGRANADOS TORRES
Senador de la República

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Senador de la República

DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República

EDGAR JESÚS DIAZ CONTRERAS
Senador de la República

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Senador de la República

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

ANTONIO ZABARAÍN
Senador de la República

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senador de la República

ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República

RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
Senador de la República

BANCADA CÁMARA DE REPRESENTANTES

JOSÉ IGNACIO MESA
Representante a la Cámara

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Representante a la Cámara

KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Representante a la Cámara

HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ
Representante a la Cámara

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
Representante a la Cámara

GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ
Representante a la Cámara

ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara

ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara

GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO
Representante a la Cámara

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara

DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Representante a la Cámara

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
Representante a la Cámara

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara

SALÍM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara

HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara

ÓSCAR CAMILO ARANGO CÁRDENAS
Representante a la Cámara

AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La ocupación ilegal de predios fiscales o privados en todas las épocas ha surgido como una necesidad urgente de solucionar el tema habitacional por parte de la población más vulnerable. El bajo nivel de ingresos de un amplio segmento de la población les impide tener acceso a viviendas en condiciones adecuadas dada la limitada oferta de casas para esta población, por lo que muchos hogares terminan construyendo sus viviendas en forma progresiva, utilizando sus propios recursos.

En Colombia, la necesidad de vivienda y la ausencia de una medida efectiva para solucionar el déficit, conlleva a la ocupación de predios de propiedad de entidades del estado, las cuales, según informe de 2009 -Programa Nacional de Titulación de Bienes Fiscales- Guía de Aplicación al Programa, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el 40% de las familias colombianas han tenido que acudir a la ocupación de predios fiscales o privados como mecanismo para solucionar su necesidad de vivienda.

Otro de los fenómenos que ha aumentado este tipo de asentamientos ilegales son, entre otros, las migraciones de las poblaciones menores hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones económicas, como resultado de la violencia que lleva a la población a desplazarse a otros territorios y recientemente la llegada de nuestros hermanos venezolanos al país.

Para la década del 50, en el país se generaron las mayores invasiones sobre lotes especialmente de propiedad de entidades del Estado, en predios fiscales y en predios de particulares, formando asentamientos humanos ilegales en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuados, en algunos casos en zonas no aptas para el desarrollo de urbanizaciones, sin redes de servicios públicos, sin infraestructura vial y espacio público, dando paso a un acelerado crecimiento urbano, que puede calificarse como desordenado, fomentando la creación de barrios de invasión.

Estos asentamientos aun cuando al pasar del tiempo, la gran mayoría de ellos han recibido apoyo del Estado por parte de los entes territoriales en cuanto a la instalación de servicios públicos, pavimentación de vías principales y secundarias, construcción de colegios y puestos de salud, se mantienen detenidos en el tiempo en cuanto a la propiedad privada, implicando con ello, una ausencia del desarrollo económico, pues el respaldo jurídico de la propiedad les brinda la posibilidad de acceder con facilidad al campo financiero, sin embargo, lo que se observa es un bajo nivel en la calidad de vida de sus habitantes.

En la búsqueda de soluciones, el Estado acudió a la figura "adjudicación de bienes", la cual estaba soportada en las Leyes 65 de 1942, 1ª de 1948 y 41 de 1966, que bajo la autorización del Concejo y de la Personería Municipal, se realizaba la transferencia de predios ocupados, a través de escritura pública, sin tener en cuenta el uso que se le daba a los mismos, ni el avalúo que tuviera al momento de la adjudicación; lo importante era que el ocupante tenía que demostrar que venía ocupando el predio de manera pacífica y con ánimo de señor y dueño. Este trámite se realizaba a petición de la parte interesada, quien, además, debía correr con todos los gastos notariales y registrales.

Otra figura que se utilizó por mucho tiempo fue la Ley 137 de 1959 conocida como "Ley Tocaima", la cual terminó aplicándose en todo el territorio nacional adjudicando inclusive baldíos, igualmente sin distinción del uso que se le estuviera dando al predio.

Posteriormente se expide la Ley 9ª de 1989 denominada "Ley de Reforma Urbana", la cual en su artículo 58 otorga facultades a las entidades públicas del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

Con la aplicación de esta norma la cual fue reglamentada por el Decreto 540 de 1998, se empieza a evidenciar la tendencia a direccionar la titulación de predios fiscales a aquellos ocupantes cuyos inmuebles tengan la condición de viviendas de interés social, además de señalar los parámetros y requisitos para poder acceder a la titulación.

Con la expedición de la Ley 1001 de 2005, artículo 2°, se confirman las facultades otorgadas a las entidades del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. Lo único que modificó este artículo fue el tiempo de ocupación del predio, ya que ahora señala que la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

El Decreto 4825 de 2011 que reglamenta el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015, artículos del 2.1.2.2.1.1 al 2.1.2.2.4.3.

La citada Ley 1001 de 2005, aun cuando no señala expresamente la exclusión de los predios cuyas viviendas superen el valor de una vivienda de interés social, al igual que aquellos predios cuyos usos sean diferentes al de la vivienda de interés social, tales como comerciales e institucionales, resulta evidente concluir que al expresar la norma que solo podrán cederse a título gratuito los predios de su propiedad que se encuentren invadidos con "vivienda de interés social", el resto de construcciones diferente a estas quedan excluidas, de conformidad a lo señalado en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, que unos de sus apartes señala "…Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social…".

Esta situación no permite el saneamiento definitivo de la propiedad respecto al asentamiento, pues la norma desde todo punto de vista resulta excluyente, puesto que es contraria al principio de la igualdad que establece la Constitución Nacional y sobre la cual la Jurisprudencia Constitucional ha señalado que la igualdad debe ser analizada bajo el triple papel que cumple en nuestra constitución, es decir, como valor, como principio y como derecho fundamental - Corte Constitucional (2012) Sentencia C-250; en el sentido de que a todos los ocupantes del predio objeto de invasión al momento de proceder en tal sentido, les asistía la necesidad de una vivienda sin distinción alguna, que las situaciones que presente en la actualidad el predio por su uso o porque este tenga un avalúo superior a una vivienda de interés social, son situaciones propias del desarrollo de un conglomerado social.

En la Actualidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), en asocio con los municipios viene otorgando desde el año 2009 títulos de propiedad a ocupantes de predios fiscales de su propiedad invadidos con viviendas de interés social, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la citada Ley 1001 de 2005, bajo la modalidad "cesión a título gratuito".

Cabe resaltar que en los asentamientos informales no todos los predios se encuentran invadidos con viviendas de interés social, esos asentamientos cuentan desde luego con predios con actividades comerciales, institucionales y religiosas, así como también construcciones cuyos avalúos superan el valor de una vivienda de interés social, los cuales el Estado no les ha podido otorgar el título de propiedad por no reunir los requisitos que señala la mencionada Ley 1001 de 2005, a pesar de tener el mismo tiempo de invasión.

Esta inequidad que señala la norma y que va ligada a la entrega del título, genera en las comunidades donde se viene ejecutando el programa descontento y malestar, pues no entienden por qué se les castiga, por decirlo de alguna manera y los deja sin la posibilidad de gozar de los beneficios de contar con un título de propiedad.

Si se analiza a las diferentes situaciones que se presentan en los asentamientos, encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS); a estos, se les castiga por tener aspiraciones, por pretender mejorar su calidad de vida reparando sus viviendas y transformarlas en viviendas saludables y/o confortables.

Por otro lado, tenemos aquellos ocupantes que construyeron un inmueble cuyo uso es diferente al de una vivienda de interés social, los cuales vieron en el predio no solamente el lugar donde vivir con su familia, sino también la posibilidad de buscar el sustento diario para su familia, con la implementación de un negocio, dándole al predio un uso mixto (habitacional y comercial). En igual situación de desventaja se encuentran aquellos ocupantes que le dieron al predio el uso netamente comercial.

El uso diferente a vivienda, se puede observar en la mayoría de los casos en predios construidos en donde la mitad es un negocio y la otra mitad, cuenta con todo lo necesario de una vivienda, el típico ejemplo es la tienda de barrio, la miscelánea, la peluquería, la farmacia, el restaurante, entre otros, en donde el ocupante tiene su negocio pero allí vive con su familia, solo que tiene un ingrediente especial y es que ese ocupante vio una oportunidad de ingresos para el sustento diario de su familia.

Mirada desde esa óptica, resulta más que merecido la obtención del título de propiedad a este tipo de ocupantes, pues como ya se ha comentado, la necesidad de una vivienda al inicio de la invasión del predio fue igual para todos.

Otro hecho importante que se observa es que, en un conglomerado social, indiscutiblemente tienen que converger con viviendas, otras actividades tales como centros educativos, de salud, recreativas y religiosas, todas ellas necesarias para el desarrollo del ser humano, no se puede contemplar la vivienda aislada de ellas y de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, este tipo de actividades no están siendo atendidas y en consecuencia no se puede hablar de un verdadero saneamiento de la propiedad.

Otra razón importante que debe tenerse en cuenta para otorgar los títulos de propiedad a esta población excluida por la norma, es que el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización, generando de alguna manera confianza legítima al ocupante y/o poseedor.

Así las cosas, tenemos que el Gobierno nacional ha implementado normas para solucionar la problemática de los asentamientos informales generados por la invasión de predios fiscales de propiedad de entidades del Estado, sin embargo, no ha sido lo suficientemente eficaz, puesto que la solución no va dirigida a solucionar el ciento por ciento del problema de la invasión, solamente se le da solución al ocupante que haya construido una vivienda de interés social, para el resto, no hay solución, es decir, para aquellos que tengan construidas edificaciones diferente a vivienda, como negocios, instituciones educativas o religiosas o viviendas que superen el valor de una vivienda de interés social, pues al entrar a clasificar el uso que se le está dando al predio para poder titularlo, se genera una desigualdad e inequidad entre los ocupantes.

Se hace necesario entonces eliminar la brecha que existe entre unos y otros, partiendo del principio y derecho fundamental a la igualdad y reconocer la confianza legítima, para que efectivamente se pueda decir que las políticas del gobierno han permitido el saneamiento de la propiedad pública invadida a través de los asentamientos ilegales.

Si bien es cierto, el tema de invasión nace como producto de la necesidad de una vivienda, no es cierto que esta deba resolverse en la misma dirección como se tiene planteado a la fecha, ya que la solución debe ser resuelta de manera integral, así como se preocupan por brindarles soluciones sobre servicios públicos, educativos, de salud, se debe incluir además la propiedad del inmueble indistintamente de su condición o uso que tenga.

Ahora bien, si analizamos la manera como resuelven el tema de asentamientos informales en países como Argentina, México y Brasil, encontramos que de acuerdo a la investigación realizada por María Mercedes Di Virgilio, Tomás Alejandro Guevara, María Soledad Arqueros, denominada “Un Análisis Comparado sobre la Implementación de Políticas de Regularización de Asentamientos Informales”, encontramos que las causas que originan los asentamientos ilegales son idénticas, con algunas variantes en sus

matices, sin embargo el único objetivo es proveer de seguridad a sus núcleos familiares, quienes tras largos períodos de tiempo de ocupar un predio, ven cristalizados sus sueños de convertirse en propietarios de los mismos, gracias a los programas de regularización que se desarrollan en procura de garantizar a los habitantes de cada país el derecho a contar con una vivienda digna, que les brinde la tranquilidad y seguridad que esto representa.

Es preciso señalar que tanto Argentina como Brasil y México, desarrollan sus políticas sobre asentamientos informales basadas en: sanear la regularización dominial, sanear la situación Urbano-Ambiental o la aplicación de ambas (integrales). Lo anterior traduce en el primer caso, la situación de la tenencia del lote y/o la vivienda; el segundo caso, revisa la vinculación del asentamiento con las condiciones urbanísticas y el tercer caso, atiende de manera integral las dos anteriores.

En Argentina por ejemplo se titula la vivienda sin ninguna condición, la transferencia se realiza a través de venta, no se establece prohibición respecto a otros usos.

En México se titula la vivienda sin ninguna condición, no establece prohibición respecto a otros usos se titula la vivienda sin ninguna condición.

En Brasil, se permite la transferencia con usos diferentes, siempre y cuando se demuestre la función social se está cumpliendo el predio invadido.

Esos argumentos nos motivan a plantear una solución a esta problemática, implementando una Ley que brinde solución a todos los ocupantes del asentamiento humano ilegal, sin tener en cuenta la construcción que haya levantado, simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con ánimo de señor y dueño, durante más de diez (10) años, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal. Con la implementación de esta ley con estas características el impacto social que tendría sería importante para estas comunidades, sin contar con el beneficio desde el punto de vista financiero para el ente territorial, que tendría depurada su base predial.

Titulación de bienes inmuebles afectos al uso público.

Para las entidades territoriales es fundamental contar con procesos breves y sumarios, para definir y adquirir la titularidad de los bienes de uso público surgidos en zonas de crecimiento informal en donde la tierra se urbaniza sin tener en cuenta las normas de urbanismo vigentes; y el saneamiento jurídico de los inmuebles que son necesarios adquirir por motivos de utilidad pública. A continuación, se realiza la exposición de motivos que sirve de soporte a esta parte del presente proyecto de ley:

1. Antecedentes y planteamiento del problema

1.1 Lo primero que debe señalarse es que las ciudades colombianas han crecido de manera espontánea. Fenómenos como las urbanizaciones piratas constituyen prácticas constantes, cuya consecuencia más clara es el crecimiento y desarrollo de zonas subnormales. Con el paso del tiempo, y ante la presión ejercida por los habitantes de estas zonas para obtener servicios públicos domiciliarios y ser reconocidos dentro de la ciudad, paulatinamente, los entes territoriales iniciaron los procesos de legalización de estas zonas, es decir, su incorporación urbana. Sin embargo, este reconocimiento urbanístico no constituye en modo alguno el saneamiento de la propiedad.

Las urbanizaciones piratas no solamente generaron áreas destinadas a vivienda, sino que, como es apenas lógico, generaron también zonas de uso público como vías, parques, zonas comunales, etc., que, además, actualmente se encuentran incorporadas a las redes viales de la ciudad, o son parques mediante los cuales se surten necesidades recreativas, o son salones comunales, jardines infantiles de una clarísima relevancia para la comunidad, entre otros.

Por vía de los procesos de legalización, estos predios quedaron afectos al uso público sin que esto signifique que se hayan convertido en propiedad pública. Es decir, si bien estos predios fueron sujetos de la voluntad administrativa de destinarlos al uso público para el beneficio común de los habitantes, y efectivamente vienen siendo usados por la población como zonas de uso público, y si ese uso permite enmarcarlos acertadamente dentro de la definición de espacio público establecido en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, lo cierto es que, la propiedad de estos inmuebles no está en cabeza de personas jurídicas de carácter público, sino que permanece dentro del dominio privado.

En últimas, esto significa que la expansión de las urbanizaciones piratas origina un gran número de inmuebles destinados por su uso y afectación al espacio público que, no obstante, permanecen dentro del dominio privado. Esto genera inconvenientes tanto para los habitantes como para las administraciones municipales y distritales.

Los propietarios inscritos de estos bienes en cualquier momento pueden venderlos, hipotecarlos, darlos en pago; en fin, ceder derechos a terceros, por cuanto una aplicación rigurosa de las normas

y procedimientos notariales y registrales hace concluir que se trata de inmuebles privados. Si un hecho así ocurre, y un particular dispone de un bien de este tipo, el efecto no será otro que la pérdida para la comunidad de un bien que viene utilizando en conjunto, sobre el que ya se tienen expectativas ciertas de uso e incluso expectativas de inversión comunal.

En este último sentido, la ausencia de registro de propiedad a favor de los entes territoriales, o las entidades oficiales, retrasa los procesos de inversión en infraestructura pública por cuanto son inmuebles que únicamente cuentan con la afectación al uso público.

1.2 En segundo lugar, no puede obviarse el hecho de que no todos los barrios consolidados han sido parte ya de un proceso de legalización. En otras palabras, existen conglomerados sociales, considerablemente asentados, que no cuentan con el reconocimiento urbanístico por parte de la autoridad de Planeación del respectivo municipio o distrito, y que, por supuesto, también han generado su propio espacio público: estos asentamientos urbanos tienen calles destinadas a la circulación peatonal o vehicular y, en algunas ocasiones, áreas destinadas para servicios comunitarios. Estas zonas corresponden legalmente al concepto de Espacio Público consagrado en los artículos 5° y 6° de la Ley 9ª de 1989, básicamente porque vienen siendo usadas de forma pública.

Sin embargo, cuando las Empresas Gestoras del Suelo requieren adquirir estos predios, sus propietarios en quienes radica la titularidad de los inmuebles esperan venderlos en su totalidad, incluyendo en el avalúo de los predios aquellos terrenos que vienen siendo usados como vías y zonas recreativas. De aceptarse los precios que los propietarios registrados aspiran a obtener con estos avalúos, lo que realmente se estará haciendo es comprar zonas de uso público y, por lo tanto, se estará privilegiando a los urbanizadores piratas frente a los urbanizadores autorizados, estos últimos, quienes, en cumplimiento de sus obligaciones legales, han tenido que ceder obligatoriamente estas zonas.

1.3 En tercer lugar, cuando las entidades territoriales, por motivos de utilidad pública, requieren comprar predios en zonas legalizadas o sin legalizar, la única opción que les asiste es adquirir dichos inmuebles en aras de que prime el interés general sobre el interés particular. Si bien es cierto que la entidad tiene la obligación de establecer si los inmuebles que pretende adquirir tienen algún problema jurídico, económico o fiscal, no es menos cierto que en caso de presentarse alguno, no pueden escoger comprar otro inmueble que reemplace al anterior, porque los programas que estas entidades adelantan imponen una delimitación espacial específica que así lo impide.

Ahora bien, el ordenamiento civil señala las acciones que estas entidades podrán adelantar para obtener el saneamiento de los títulos de los inmuebles en caso de presentarse irregularidades. Sin embargo, las obras que las entidades territoriales requieren adelantar deben realizarse en un tiempo muy corto y las acciones civiles tendientes al saneamiento pueden tardar años.

Más ampliamente explicado, la Ley 388 de 1997 pretendía establecer un mecanismo expedito para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública. No obstante, esta ley supone que los inmuebles no tienen problemas jurídicos y el trámite no contempla ningún mecanismo que permita sanear la tradición del inmueble que se va a adquirir. Las entidades territoriales frecuentemente se enfrentan con la situación de que ni siquiera logran hacer la oferta de compra, porque sencillamente se desconoce al propietario inscrito, o porque conociéndolo, y teniendo aquel la voluntad de enajenar el inmueble, no se puede llegar a perfeccionar la tradición porque el saneamiento del título está excesivamente dilatado en el tiempo.

En suma, se requiere que en el momento en que estas zonas entren a formar parte del patrimonio inmobiliario de los entes territoriales se encuentren perfectamente saneadas, que no cuenten con limitaciones en el dominio ni vicios en su tradición, porque se trata de bienes que necesariamente se incorporaron a la propiedad pública.

Por todas las anteriores razones, dentro del contenido de la ley se establece un mecanismo para sanear los vicios en la tradición que tengan los inmuebles.

4. **Conclusión**

La anterior exposición nos permite establecer dos premisas:

1. En la actualidad existe un número nada despreciable de bienes que en la práctica se encuentran afectos al uso público, pero cuya propiedad no es de los entes territoriales o las entidades oficiales respectivas; ello representa el riesgo de pérdida de estos inmuebles para las comunidades y, al tiempo, representa un obstáculo para la inversión de la administración pública sobre estas zonas.

2. Ninguno de los mecanismos consagrados en la legislación colombiana responde en forma eficaz a los riesgos y obstáculos provenientes de la ausencia del título de propiedad de estas zonas por parte de personas jurídicas de carácter público.

La conclusión obvia entonces es que existe una imperiosa necesidad de consagrar el mecanismo legal que responda a esta problemática, y que, en tanto legal, lo haga de forma general y abstracta, y que en tanto desarrollo de los mandatos constitucionales corresponda con el principio de la función social de la propiedad.

CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República

BANCADA SENADO

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Senadora de la República

LUIS EDUARDO DÍAZGRANADOS TORRES
Senador de la República

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Senador de la República

DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República

EDGAR JESÚS DIAZ CONTRERAS
Senador de la República

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Senador de la República

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

ANTONIO ZABARAÍN
Senador de la República

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senador de la República

ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República

RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
Senador de la República

BANCADA CÁMARA DE REPRESENTANTES

JOSÉ IGNACIO MESA
Representante a la Cámara

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Representante a la Cámara

KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Representante a la Cámara

HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ
Representante a la Cámara

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
Representante a la Cámara

GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ
Representante a la Cámara

ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara

ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara

GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO
Representante a la Cámara

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara

DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Representante a la Cámara

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara

GIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
Representante a la Cámara

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara

SALÍM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara

HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara

ÓSCAR CAMILO ARANGO CÁRDENAS
Representante a la Cámara

AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARL GENERAL

El día 10 de octubre del año 2018
Ha sido presentado en este Despacho el
Proyecto de Ley ___ Acto Legislativo ___
No. 199 Con su correspondiente
Exposición de motivos. Por
Cesar Augusto Lorduy
y otros Firmas.

SECRETARIO GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2018 CÁMARA

por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la contribución parafiscal educativa cuyo objeto es mejorar el acceso a la educación pública superior universitaria en la población afrodescendiente de Colombia.

Artículo 2°. La contribución parafiscal que por la presente ley se establece será el equivalente al dos por ciento (2%) del valor de los derechos de matrícula que para cada periodo académico sea fijado por las Instituciones de Educación Superior Universitaria Privadas de Colombia en sus programas de pregrado y posgrado como también a las Instituciones de Educación Superior Universitaria Pública en sus programas de posgrado.

Parágrafo. Quedan exentos del pago de la contribución parafiscal de que trata este artículo, aquellos derechos de matrícula que no excedan el valor correspondiente a siete (7) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3°. *Distribución de los recursos.* La distribución de los recursos recaudados se asignará a las Instituciones de Educación Superior Universitarias Públicas mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional.

El Ministerio de Educación Nacional deberá ponderar la distribución de los recursos teniendo en cuenta la priorización en aquellas universidades públicas con menos recursos y mayor cantidad de estudiantes afrodescendientes admitidos a sus programas académicos de primer semestre.

Artículo 4°. *Destinación de los recursos.* Los recursos que se recauden mediante la presente contribución parafiscal se destinarán exclusivamente para el subsidio de los costos de matrícula de los estudiantes de población afrodescendiente de los estratos 1 y 2 que ingresen a los programas de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Universitarias Públicas, para ello, los Consejos Superiores de las universidades públicas definirán los criterios técnicos para la aplicación de este subsidio y la distribución de los ingresos para el financiamiento y fortalecimiento de sus instituciones.

Artículo 5°. *Hecho Generador.* Está constituido por toda matrícula financiera que sea generada por una Institución de Educación Superior Universitaria Privada reconocida como tal por el Ministerio de Educación Nacional, en cualquier lugar del territorio nacional.

Entiéndase por matrícula financiera todo pago periódico, mediante el cual un estudiante cancela a la Institución Universitaria un monto de dinero correspondiente a un período académico que puede ser mensual, trimestral, semestral o anual.

Artículo 6°. *Sujeto Pasivo.* El tributo estará a cargo de cualquier persona natural que ostente la calidad de estudiante matriculado en una Institución de Educación Superior Universitaria Privada en el territorio colombiano y le sea emitida una matrícula financiera.

Artículo 7°. *Sujeto Activo.* Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 5° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), será el sujeto activo en la relación jurídico – tributaria, creada por esta ley.

Artículo 8°. *Base Gravable y Tarifa.* El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por concepto de contribución parafiscal un dos por ciento (2%) sobre el valor total de la matrícula financiera estudiantil que sea generado para cada periodo académico.

Artículo 9°. *Causación.* Es obligación de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Privadas, recaudar en el porcentaje correspondiente la contribución parafiscal definida en la presente ley so pena de incurrir en sanciones. El Ministerio de Educación Nacional podrá hacer las verificaciones que considere pertinentes, a fin de establecer la veracidad de los reportes de matrícula.

Artículo 10. *Recaudo*. Créese **una Cuenta Especial para el Fortalecimiento del acceso a la Educación Pública Superior Universitaria de Colombia,** como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística para recaudar y administrar los recursos provenientes de esta contribución.

Artículo 11. *Dirección y administración de la Cuenta Especial.* La Dirección y administración de la Cuenta Especial será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá: a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables de la Cuenta Especial, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias, b) Velar por que ingresen efectivamente a la Cuenta Especial los recursos provenientes de la presente contribución, c) Distribuir los recursos de la Cuenta Especial de acuerdo con lo estipulado en la presente ley, d) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión, e) Rendir informes anuales que requieran los organismos de control, las Comisiones Sextas de Senado de la República y Cámara de Representantes u otras autoridades del Estado, f) Las demás relacionadas con la administración de la Cuenta Especial.

Artículo 12. *Control*. Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Públicas en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes de esta Cuenta Especial, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. El Ministerio de Educación Nacional, a través de la Cuenta Especial, deberá trasladar los recursos provenientes del recaudo de que trata esta ley a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo

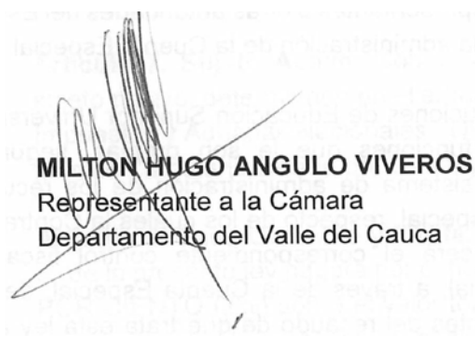
con la distribución definida en el artículo 3° de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo. Las universidades estatales presentarán informes anuales, avalados por sus Consejos Superiores, al Ministerio de Educación Nacional con la especificación de los recursos recibidos a través de la Cuenta Especial y el detalle de la ejecución de los mismos.

Artículo 13. *Régimen de la Contribución Parafiscal.* La administración y sanciones de la contribución parafiscal serán los contemplados en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre las ventas. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación, aplicación de sanciones y la resolución de los recursos e impugnaciones a dichos actos, así como para el cobro coactivo de la contribución parafiscal, intereses y sanciones aplicando los procedimientos previstos en el Estatuto Tributario.

Artículo 14. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente;



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La educación supone un factor vital para una excelente calidad de vida, el ser humano se encuentra en un completo aprendizaje a lo largo de su vida, a partir de su nacimiento y finaliza en su muerte, sin duda el educarse es un derecho representativo de la especie humana.

Desde la Constitución Política de 1991, la educación en Colombia se estableció como un derecho y un servicio público obligatorio, a partir de este momento se ha buscado a través de políticas públicas y nuestra legislación, aumentar tanto en cobertura y calidad como en el Presupuesto General de la Nación.

La intención de este proyecto de ley es poder enfrentar tan sólo una sola arista del problema actual del acceso a la educación superior en Colombia de la población afrodescendiente, y lograr reducir las brechas sociales existentes, sabiendo de antemano que la educación pública superior es el sector que más retorno económico le genera al país.

Se busca entonces con este proyecto de ley, romper las barreras tradicionales de los créditos educativos: estudios de crédito, codeudor, intereses, mora, capitalización de intereses y otros que hacen que muchas personas teman acceder a los créditos y que esa barrera se rompa con el aporte privado de las personas que tienen más oportunidades a través de un aporte parafiscal.

Es importante tener en cuenta que, indistintamente de la modalidad que se adopte para el financiamiento total o parcial de la educación superior de los más necesitados, es necesario contar con mecanismos de ayuda al incapacitado económico asegurando de esta manera que nadie pueda dejar de tener acceso a la educación superior por falta de recursos.

En todo el mundo se reconoce la importancia de la educación, entidades como la Unesco, la han definido como un bien público y se ha interpretado como una prioridad a través de las agendas políticas de los gobiernos (Poggi, 2014, p.11), por lo tanto debemos comprender que el punto de partida es la educación como primer elemento de equidad social

Con relación a la cobertura es preciso anotar lo mencionado por Pérez Dávila, F. L. (2018). Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad. Actualidades Pedagógicas, (71), 193-213. doi: http://dx.doi.org/10.19052/ap.4430:

"…En las últimas décadas, Colombia ha enmarcado sus políticas educativas en torno a la globalización y la educación; para la década de los ochenta, se presentaron "reformas de primera generación que transitaron en la búsqueda de la eficiencia y la calidad, orientado a la formación de recursos humanos que permitan aumentar la competitividad internacional de las economías nacionales" (Gorostiaga, 2011, citado en Munévar, 2017, p. 69). Esto se refleja en la Constitución Política de 1991, donde se establece la educación como un derecho y un servicio público obligatorio que tiene función social (artículos 67 y 68). A partir de este momento histórico, se ha buscado tanto cantidad –cobertura– como calidad en la educación; de esta manera, la nación "enfrenta el reto del desigual desarrollo de la educación, tanto en cobertura como en la calidad de los aprendizajes, que afecta a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, a las zonas rurales, a ciertas regiones geográficas y a las etnias minoritarias" (Duarte, Bos y Moreno, 2012, p. 2)…".

Con relación a la cobertura menciona:

…"En términos de cobertura, Cassella (2015) sostiene que las políticas educativas públicas

"se han enfocado en disminuir la matrícula privada, aumentando la pública como enfoque hacia la búsqueda de equidad de la población más vulnerable, con la estrategia de la gratuidad escalonada" (p. 10), que empezó con la básica primaria, siguió con la básica secundaria, luego con la educación media y en los últimos años con el nivel preescolar, en la población de edades entre cero y cinco años. Infortunadamente, pese a estas políticas, se presentan profundas desigualdades en cuanto a matrículas y asistencia al sistema educativo: Mientras el 71% de los niños del quintil de ingreso más pobre asiste a preescolar, el 88% del quintil más rico lo hace. En la secundaria, el 77% de los jóvenes de 13 a 17 años del quintil de ingreso más pobres asiste a la secundaria, mientras el 92% de los jóvenes más ricos lo hace. Similares inequidades se observan entre los niños y jóvenes que residen en zonas urbanas y rurales. (Duarte et al., 2012, p. 2). Esto revela las discrepancias que se presentan entre los niños y jóvenes de acuerdo con el nivel socioeconómico y el lugar donde cohabitan, a pesar de que el Decreto 1860 de 1994, en su artículo 4°, plantea que todos los habitantes en el país "sin discriminación alguna, recibirán como mínimo un año de educación preescolar y nueve años de educación básica que se podrán cursar directamente en establecimientos educativos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo, solidario o sin ánimo de lucro". En este sentido, durante los últimos años en Colombia, con el objetivo de tener una mayor cobertura y una calidad significativa en la educación pública, se han creado múltiples programas a gran escala, los cuales se pueden dividir en dos grupos: programas de subsidio a la oferta y programas de subsidio a la demanda (Barrera-Osorio et al., 2012, p. 16). Una de esas estrategias importantes que se contempló en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que promueve el acceso y la permanencia de los menores en el sistema educativo, además de desarrollar en ellos hábitos saludables de alimentación y su desarrollo integral, es el Programa de Alimentación Escolar (PAE), dirigido por el MEN a través de la Ley 1450 de 2011, la cual tiene el objetivo de alcanzar las coberturas universales y promover el desarrollo, orientación, ejecución y articulación con las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2010). De acuerdo con Delgado (2014), "se estima que cerca del 60% de los estudiantes de entidades públicas (5 millones de estudiantes) participan actualmente de estos programas" (p. 11). Sin embargo, Duarte et al. (2012) afirma que las inequidades en cuanto a cobertura están presentes en zonas urbanas y rurales, al observar "altas desigualdades según el nivel socioeconómico de los niños y el área donde residen, en particular en los primeros y últimos años de escolaridad" (p. 2). Lo anterior ya había sido advertido por los entes encargados de la educación en el país y se han venido gestionando varias propuestas de acuerdo con las características particulares de esta población. Desde la perspectiva de Delgado (2014), el principal desafío es la atención a la población rural, ya que es imperioso desarrollar estrategias enfocadas a aumentar la terminación de la educación básica y media, así como la reincorporación social y educativa de los niños y jóvenes rurales en situación de desplazamiento o damnificados por el conflicto armado. Además, es fundamental crear estrategias que focalicen la expansión de la oferta y las mejoras en eficiencia en los niños y jóvenes de bajos ingresos, los que se ubican en el sector rural y los que hacen parte de las minorías étnicas, con el fin de cerrar las brechas sociales y poblacionales reconocidas.

Dicho lo anterior, podemos comprender que aún no tenemos un verdadero análisis e impacto sobre el tema de gratuidad de la educación superior en Colombia, y para esto ello es necesario comprender que la educación superior es un instrumento para aumentar la movilidad social.

Un estudio publicado por el portal www.compartirpalabramaestra.org (https://compartirpalabramaestra.org/academia/alianza-compartir-fedesarrollo/una-financiacion-de-la-educacion-superior-en-colombia-para-la-movilidad-social) escrito por Susana Martínez-Restrepo, María Cecilia Pertuz y Juan Mauricio Ramírez, indica que: …¨*los egresados de este nivel educativo tienen mayores ingresos, menor desempleo y menores tasas de informalidad que aquellas personas que sólo terminaron la educación media (bachillerato). Por ejemplo, mientras que la tasa de informalidad laboral es del 43% para las personas de 22 a 29 años con educación media, para aquellos con educación superior es sólo del 12% (ENCV, 2013). La tasa de desempleo es de 14% y 9%, respectivamente, y los ingresos laborales mensuales son en promedio de $448.000 y $1.469.508 (ENCV, 2013).*

Nos indican que para que la educación superior logre ser un verdadero instrumento de movilidad social es necesario garantizar:

1. ***Acceso:** Un mayor número de estudiantes de los estratos socioeconómicos más bajos (por ejemplo Sisbén 1 y 2) deben poder ingresar a la educación superior. Actualmente, menos del 10% de los estudiantes son de estratos 1 y 2, y se concentran principalmente en niveles técnicos y tecnológicos (Sánchez & Otero, 2012). La financiación de la educación superior debe incluir modelos para garantizar esta equidad en el acceso, e igualmente en la permanencia.*
2. ***Permanencia:** Para lograr una mayor movilidad social, la deserción no puede estar relacionada con el nivel socioeconómico*

del estudiante. Actualmente, entre quienes desertan, cerca del 50% pertenecen a familias con menores ingresos (menos de 2 salarios mínimos) (MEN, 2010), lo que sugiere que existe una relación directamente proporcional entre los costos de matrícula y de sostenimiento, y la deserción.

3. ***Calidad:*** *Las Instituciones de Educación Superior (IES), deben garantizar una formación de calidad. Actualmente, sólo el 11% de las 348 IES en Colombia están acreditadas en alta calidad· De estas, el 79% son universidades, y sólo un 21% son instituciones tecnológicas e instituciones universitarias, es decir, que muy pocas instituciones técnicas profesionales tienen acreditación (CNA-SNIES, 2015). La financiación de la educación superior debe incluir incentivos para que la calidad de las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas mejore, con el fin de alcanzar mayores niveles en acreditación de IES y de Programas.*
4. ***Indicadores laborales:*** *Por último, para lograr una mayor movilidad social, los egresados de la educación superior deben tener suficientes retornos a la educación, que les garanticen ingresos suficientes para pagar sus créditos educativos, y mejorar su estilo de vida, en comparación con sus padres. Actualmente, un egresado de un nivel universitario de estratos 1 y 2 gana $2.333.509, en comparación con uno de estratos 4 o 5, que gana en promedio $2.783.858 (Martínez-Restrepo & Rodríguez, 2015). El nivel de endeudamiento tiene como morosos actualmente a más de 150.000 egresados de la educación superior en Colombia, que no pueden realizar los pagos de sus créditos educativos (El País, 2015).*

Los estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos que acceden a educación pública de calidad en primaria y secundaria, deberían poder llegar a la educación superior pública y privada y de calidad, y recibir los mismos retornos a la educación, según sus áreas de especialización y experiencia.

Uno de los debates actuales sobre la movilidad social en estudiantes de bajos ingresos, y acerca de la financiación de la educación en Colombia se centra entre los defensores y los detractores del programa del Ministerio de la Educación Nacional (MEN), "Ser Pilo Paga". Este programa otorga créditos-becas condonables, de matrícula y manutención, a estudiantes de bajos ingresos que hayan alcanzado buenos puntajes en la prueba SABER 11. Sin evaluar aún si el Programa cumple sus objetivos o no, el tema es que, si sirve, actualmente sólo mejora la situación de acceso a la educación superior de un 2% de los estudiantes (Wasserman, 2016).

Por consiguiente, el debate en torno a la equidad en el acceso y la permanencia en la educación superior no debe centrarse solamente en la viabilidad o pertinencia del programa "Ser Pilo Paga". ***En cambio, dicha discusión se debe llevar a cabo en Colombia en torno a la creación de un sistema de financiación de la educación superior que permita a más estudiantes de bajos ingresos beneficiarse de este nivel educativo, y lograr mejores ingresos y una mayor movilidad social.*** *Su importancia radica en que las características de la financiación de la educación básica, media y superior de un país, están altamente relacionadas con la movilidad social de sus ciudadanos.*

En Colombia hemos realizado grandes avances, ya que se está invirtiendo más en la educación como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público, pero esto no es suficiente para mejorar la movilidad social de los estudiantes.

Créditos Icetex

Los créditos educativos del Icetex prestan el valor total (o parte del valor) de la matrícula a los estudiantes que acceden a la educación superior. Existen diferentes créditos en términos de porcentaje de préstamos, plazos de pago y tasas de intereses, los cuales dependen del estrato socioeconómico y/o del Sisbén del estudiante9. En el 2014, los créditos del Icetex beneficiaron al 22% de los estudiantes que ingresaron a la educación superior, y a unos 29.000 estudiantes de bajos ingresos con subsidios de sostenimiento (Icetex, 2014).

La Línea ACCES *se creó con el objetivo de financiar la demanda de los estudiantes de bajos ingresos que no cumplieran con las garantías crediticias del Icetex. Bajo este formato, el Estado se porta como garante de los créditos, se ofrecen tasas de interés más bajas y programas complementarios en alianzas público-privadas. El crédito ACCES, durante 11 años, ha financiado a más de 280.000 estudiantes, de los cuales más de 106 mil préstamos han sido para estudiantes de estratos 1 y 2 con una tasa de interés igual al IPC. Por el contrario, la tasa de interés de los créditos para otros estratos puede llegar al 15% efectivo anual, y dichos sectores no reciben préstamos por el 100% de la matrícula.*

Aunque el Icetex ha sido un gran instrumento para permitir el acceso a la educación superior de muchos estudiantes de bajos ingresos, el nivel de endeudamiento es alto, y como se mencionó, para 2015 contaba con más de 150.000 egresados morosos (El País, 2015). Es importante entender

quiénes son estos estudiantes, y si su capacidad de pago se ha visto afectada debido a las altas tasas de interés de sus deudas (pueden ser hasta 15% efectivo anual), a la forma como se estructuran los pagos, o al hecho de que no están recibiendo los retornos a la educación necesarios para poder pagar sus deudas. Uno de los problemas de los estudiantes beneficiarios de Icetex es que el 61% de ellos acceden a programas no acreditados, es decir, programas con baja calidad educativa y sin reconocimiento (El País, 2015), lo que afecta el desarrollo de sus habilidades, sus oportunidades laborales y su capacidad de pagar los créditos educativos. Otro problema es que muchos de dichos estudiantes no pueden pagar los créditos por los bajos salarios con los que ingresan al mercado laboral, y el año de gracia –en muchos casos– no es suficiente. Vale la pena resaltar que ahora el Icetex se encuentra en un proceso de mejoramiento de sus servicios de cobranza, por medio de la eliminación de intermediaros, y del fortalecimiento de las bolsas de empleo, para buscar que los egresados puedan encontrar empleo y continuar pagando su crédito (El Tiempo, 2016). A la vez, no pedirá un codeudor a los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 que soliciten crédito en la línea Tú Eliges10 (El Tiempo, 2016). A partir de la introducción del Programa Tú Eliges, los estudiantes pueden escoger el porcentaje del crédito que desean pagar durante el período de estudio.

Becas-Créditos de universidades e instituciones locales

Existen algunas iniciativas de becas universitarias que se entregan no sólo por mérito académico, sino también por una combinación de mérito y nivel socioeconómico. Algunas de estas iniciativas son:

***El Programa "Quiero Estudiar" de la Universidad de los Andes** busca apoyar a estudiantes con excelentes resultados en las pruebas Saber 11, que no tengan los recursos económicos para pagar la matrícula. Esta beca cubre el 95% de la matrícula semestral durante toda la carrera. El estudiante, al finalizar los estudios y al tener empleo, debe donar el 20% de sus ingresos por el doble del tiempo que disfrutó de la beca. Para 2015 el 5,7% de los estudiantes de la Universidad de los Andes hacían parte de este programa (Universidad de los Andes, 2015).*

*Otro ejemplo es la **Beca-Crédito ICESOS, Universidad ICESI de Cali, Cali,** que busca complementar los préstamos que realice el estudiante de estratos 1 y 2 a través del Icetex, con una beca del 25% del valor de la matrícula (Universidad ICESI, 2016). Los estudiantes, a la vez, deben pagar un 1,5% del valor de la matrícula que corresponde al impuesto Procultura. El programa también da almuerzos diarios, subsidio de transporte y fotocopias (Universidad ICESI, 2016).*

Jóvenes en Acción Urbanos y Rurales

Igualmente, existen programas de otras entidades estatales como el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que entrega subsidios de alrededor de $200.000 pesos mensuales para incentivar el acceso a la educación superior, principalmente en programas universitarios, técnicos y tecnológicos del Sena e IES. El objetivo es beneficiar a jóvenes que estén en situación de desplazamiento, indígenas, jóvenes que hagan parte de la Red Unidos, que tengan medida de protección del ICBF, o estén por debajo del nivel II del Sisbén de la ciudad donde residan (DPS, s.f.a.)11. En el caso de los estudios que realicen en el Sena, los jóvenes no salen con deuda financiera, debido a que en esta institución los estudios son gratuitos. Durante los estudios de programas técnicos profesionales, tecnológicos o universitarios en IES, los estudiantes reciben incentivos adicionales para la matrícula, por permanencia y buen desempeño (DPS, s.f.b.).

Existen otras fuentes de financiación para la educación superior que son ofrecidas por parte de entidades bancarias privadas como Bancolombia o Banco Pichincha. Si bien estos créditos representan más opciones para poder ingresar a la educación superior, tienen tasas de interés del 20,27% efectivo anual en Bancolombia, y tasas desde el 19,56% hasta el 29,38% efectivo anual en el Banco Pichincha, requieren fiadores solventes, no cubren necesariamente el 100% de los costos de matrícula, y excluyen costos de mantenimiento.

Es fundamental buscar como meta social la equidad, y que más universidades de alta calidad trabajen internamente para permitir el acceso, garantizar la permanencia, y ayudar a sus estudiantes a que logren una transición exitosa al mercado laboral. Si bien, los programas mencionados han logrado dar más opciones a los jóvenes de bajos recursos para acceder a la educación superior en Colombia, aún hay mucho trabajo por hacer.

Este proyecto de ley entonces, ayuda a cumplir un objetivo específico y es contribuir a financiar la matrícula de los estudiantes de estratos 1, 2 que ingresen a las Instituciones de Educación Superior, pues el Estado no tiene la capacidad para aumentar la oferta y costo de educación superior por su propia cuenta. Las limitaciones en el gasto público impiden que el Gobierno aumente esa oferta por su cuenta.

La mayor parte de la demanda corresponde a estudiantes provenientes de los estratos socio-económicos más bajos, con grandes dificultades económicas para financiar su educación superior. A esta población se orientó el proyecto de ley

pues las carencias económicas son hoy uno de los principales obstáculos al acceso de estos jóvenes al nivel superior. Por tanto, se establece en este proyecto un pequeño alivio focalizado en los grupos socioeconómicos con menor participación en la matrícula de este nivel cual es la población afrodescendiente.

Este análisis se entronca con el debate sobre opciones de política social: "focalización *vs*. universalismo" (Ocampo 2008; Molina 2006). La opción universalista se orienta a proveer igualdad social de oportunidades educativas a toda la población, independientemente de su origen, género, nivel socioeconómico y capital cultural previo, asegurando el derecho social a las oportunidades educativas. La opción de focalización cumple una función remedial, busca compensar y atenuar, en determinados grupos de población, las carencias o inequidades en el acceso a la educación.

Ahora bien, por tratarse de una contribución parafiscal, el legislador cuenta con competencia constitucional y legal para su creación y regulación integral de su régimen jurídico, de manera que se encuentra investido de una amplia libertad de configuración en la materia, de conformidad con el artículo 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política, de forma que puede determinar no solo la destinación de dichos recursos, aspecto que se deriva de la naturaleza jurídica propia de estos gravámenes, sino también lo relativo al recaudo, manejo, administración, control y vigilancia respecto de los mismos.

En relación con las contribuciones parafiscales, la Corte se ha pronunciado en múltiples fallos (ver Sentencias C-678 de 1998, C-840 de 2003, C-543 de 2001, C-375 de 2010 y C-651 de 2011, entre muchas otras), en donde ha sostenido que estas fueron incorporadas en el ordenamiento jurídico por la Constitución de 1991, y su naturaleza jurídica se caracteriza por ser (i) una expresión de la soberanía fiscal en cabeza del Estado (artículos 150-12 y 338 Superiores); (ii) un gravamen para la generación de ingresos públicos; (iii) unos recursos que no se incorporan o se encuentran por fuera del presupuesto nacional; (iv) unos dineros que tienen una afectación o una destinación específica para un sector económico, gremial o de previsión social determinado; (v) un beneficio para el propio sector gravado; (vi) un gravamen que se encuentra bajo el manejo y administración que determine la ley, a través de un organismo autónomo, oficial o privado; (vi) un gravamen que debe respetar el principio de legalidad al igual que cualquier impuesto; (vii) unos recursos que por su origen son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales; (viii) y un gravamen que se diferencia de los impuestos o contribuciones fiscales en razón de su destinación específica, de la determinación específica de los sujetos gravados y de sus beneficiarios.

Ahora bien, respecto a la importancia del proyecto de ley por su enfoque diferencial, es pertinente indicar que los cambios constitucionales del año 1991, en el cual transitamos de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, donde pasamos de un estado monocultural a un Estado multicultural, pluriétnico, que recoge para el tema educativo, los saberes ancestrales, trae consigo igualmente unos sujetos colectivos, como son los grupos étnicos, que mediante luchas reivindicativas logran aperturas educativas, amparados en el reconocimiento constitucional de sus derechos.

Es así como las universidades hacen aperturas de espacios que en otrora eran limitados con su correspondiente vulneración de derechos, y se avizora el tema de la inclusión, empero permaneciendo la inequidad en cuanto al acceso y permanencia en los espacios de educación superior, la desigualdad de acceder a este espacio académico por desigualdades económicas y sociales, y la incapacidad de asumir la diversidad étnica, todo ello generando tensiones, en razón a la no asunción de diversidad étnica-cultural ante la educación homogeinizante, desdeñándose desde el claustro universitario la formación en medio de la diversidad étnica y cultural, el reconocimiento a estos sujetos colectivos de protección reforzada y la inclusión social, política y económica.

El presente proyecto de ley, es la expresión de contribución desde la Rama Legislativa, a través de una Acción afirmativa en un contexto de inequidad y racismo estructural en la educación superior, aportar a cerrar brechas de exclusión, inequidad y racismo estructural.

La acción afirmativa (también conocida como discriminación positiva), es el término que se da a esta acción legislativa, que pretende establecer políticas y/o normas jurídicas, que den a nuestros jóvenes afrocolombianos, que históricamente han sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos y derechos, así como acceso a determinados bienes. El objetivo es el de mejorar la calidad de vida de los jóvenes negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas.

La diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de la situación de marginación social de la que han sido víctimas los jóvenes negros, afrocolombianos raizales y palenqueros y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural, y que han sufrido persecuciones y tratamientos injustos en el pasado que explican su postración actual, el tratamiento legal especial

enderezado a crear nuevas condiciones de vida, tiende a instaurar la equidad social y consolidar la paz interna y, por lo mismo, adquiere legitimidad constitucional[1].

Empero para adentrarnos en esta diferenciación étnica, son muy importantes los datos estadísticos, para la población y la realidad socioeconómica, porque son el referente que recoge datos cuantitativos vitales para el diseño, planeación, implementación, y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones, tanto para políticas públicas, como distribución de presupuesto de acuerdo a la población.

Hoy día se avanza en la inclusión de la variable étnica para la recopilación de información estadística, anotándose que los censos se deben realizar cada 10 años, contando el país con una mora estadística de 13 años para un censo, en razón a que el último censo se realizó en el año 2005, y aun en la actualidad se realiza el Censo Nacional de Población y Vivienda año 2018.

En la recopilación de información secundaria, se encuentran en la actualidad los datos estadísticos del Censo del año 2005, y este arroja que la población afrocolombiana, reportó un total de 4.311.757 de población afrocolombiana, incluyendo las categorías de raizal, palenquero, negro, mulato y afrocolombiano, cifra que representa un 10.4% del total nacional. Sin embargo la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Raizal y Palenquera con base en los trabajos de investigación de Barbary & Urrea (2004), Ramírez y Viáfara (2001) estiman que la población afrocolombiana está entre un 18% y 22% sobre el total nacional; el 30% de esta población vive en el Chocó Biogeográfico, más del 50% reside en la zona rural, y un 45%, aproximadamente, viven en las grandes y medianas ciudades, en los barrios marginados; un porcentaje mínimo vive en condiciones satisfactorias.

A partir de los años 40 se ha presentado una oleada de migraciones del campo a las ciudades. Este fenómeno se debe a cuatro causas fundamentales: búsqueda de trabajo, baja rentabilidad de las actividades productivas, menoscabo de la seguridad alimentaria, el desplazamiento forzoso ocasionada por la violencia de los grupos alzados en armas, la violencia común, las masacres y el estudio.

El 80% de los afrocolombianos viven por debajo de la línea de pobreza absoluta, posee el mayor coeficiente de desigualdad de distribución de los ingresos, el 74% recibe salarios por debajo del mínimo legal, el Índice de Desarrollo Humano es de 0.66 que es el más bajo de la población colombiana, bajísimo índice de telecomunicaciones, alto índice de desempleo en la zona rural y urbana, bajo nivel institucional en el ámbito nacional departamental y municipal, y bajo nivel de las instituciones que apoyan el desarrollo específico de las comunidades afrocolombianas.

La Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana (Ministerio de Cultura, 2009), evaluó las condiciones de vida de la población afrocolombiana, palenquera y raizal; y presentó al Gobierno nacional para la superación de las barreras de desarrollo económico y social de esta población, entre los que cabe mencionar los siguientes, que corresponden a las principales problemáticas de la población afrodescendiente del país:

- Racismo y discriminación racial.
- Baja participación y representación de la población afro en espacios políticos e institucionales de decisión.
- Débil capacidad institucional de los procesos organizativos de la población afrocolombiana, palenquera y raizal.
- Mayores dificultades para el acceso, permanencia y calidad en el ciclo educativo, lo cual limita el acceso a empleos de calidad, y opciones de emprendimiento, reduciendo las oportunidades de superación de la pobreza.
- Desigualdad en el acceso al mercado laboral y vinculación a trabajos de baja especialización y remuneración (empleos de baja calidad).
- Escaso reconocimiento y valoración social de la diversidad étnica y cultural como uno de los factores que definen la identidad nacional.
- Deficiencias, en materia de seguridad jurídica, de los derechos de propiedad de los territorios colectivos.
- Insuficiencia en la incorporación e implementación de las iniciativas y propuestas que surgen de la población afrocolombiana, palenquera y raizal.
- Baja disponibilidad de información sobre población afro, que amplíe la cuantificación y focalización de los beneficiarios, y que alimente una política pública adecuada a las particularidades étnicas y territoriales.

En dichas Recomendaciones, la Comisión concluye la necesidad de encaminar acciones en pro de la igualdad de oportunidades y la participación ciudadana y comunitarias de la población afrocolombiana. En ese sentido considera, que pese al establecimiento de las plataformas, iniciativas y medidas, y a pesar de las declaraciones y planes de acción generados en estos espacios, es evidente que aún existe una brecha entre las decisiones de los gobiernos y la realidad de la población afrodescendiente en la región, por lo cual es necesario seguir generando acciones concretas y evidentes, que

[1] Sentencia T-422 de 1996.

permitan garantizar un Goce Efectivo de los Derechos étnicos y ciudadanos de la población afrocolombiana, de ahí la presente iniciativa legislativa con enfoque diferencial étnico.

Las brechas en el campo educativo no sólo se explican por el acceso desigual a condiciones materiales, sino que están afectadas por la condición étnico-racial, que limita el acceso de los afrocolombianos/as a las oportunidades educativas, existiendo una estrecha relación entre el estatus socioeconómico de la población negra y sus menores oportunidades de acceso a niveles educativos superiores.

En la educación superior se han dado algunos avances significativos relacionados con la implementación de políticas de inclusión especial, o políticas de acción afirmativa para afrodescendientes en la región, que favorecen el acceso de estos grupos a la educación superior, entre los que se encuentran:

El Fondo Especial de Créditos Educativos de Comunidades Negras, es un mecanismo por medio del cual se facilita el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes de las Comunidades Negras al Sistema de Educación Superior incluyente, a fin de garantizarles el derecho a tener igualdad de oportunidades en relación con el resto de la sociedad colombiana. (La expresión Comunidades Negras incluye a las Poblaciones Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras).

El crédito condonable se concede para educación formal, presencial o a distancia dentro del país en los siguientes niveles:

- **Pregrado:** Técnica, Tecnológica o Universitaria en Colombia.
- **Posgrado:** Especialización, Maestría, Doctorado y Posdoctorado en Colombia.

CUBRIMIENTO DEL CRÉDITO CONDONABLE:

– Matrícula.

– Sostenimiento.

– Trabajo de grado.

Existen iniciativas del ámbito privado que hacen carrera para cooptar espacios educativos étnicos, como:

El Centro Colombo Americano, en convenio con la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), "Del Pueblo de los Estados Unidos de América", ofrece a la población universitaria de descendencia afrocolombiana e indígena, el programa de becas para estudios de inglés Martín Luther King Jr. –MLK– Fellowship Program, el cual facilita el desarrollo de la competencia comunicativa en el idioma inglés a un nivel intermedio-alto a los estudiantes universitarios beneficiarios. El programa ofrece cursos de inglés orientados por el Centro Colombo Americano y un componente de liderazgo y responsabilidad comunitaria para los becarios étnicos.

El Ministerio de Educación Nacional y la Agencia Nacional para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), en conjunción de esfuerzos con la Fullbright Colombia apoya la formación a nivel de profesionales colombianos pertenecientes a comunidades negras para programas de Maestría o Doctorado en universidades de los Estados Unidos.

En el año 2003 mediante la Resolución 097/03, el Consejo Académico de la Universidad del Valle, aprobó el 4% del cupo de cada programa académico para aspirantes pertenecientes a las comunidades negras. Se partió de la definición de comunidades negras descrita en el artículo 2°, y en el artículo 45 de la Ley 70 del 27 de agosto de 1993. Posteriormente, el Consejo Superior aprobó la Resolución número 038 del 13 de mayo de 2010, a través de la que la Universidad del Valle establece "la exención en el valor de la matrícula básica de los Programas Académicos de Pregrado denominada "Comunidades Negras o Afrocolombianas". Cabe aclarar que en ninguna de las resoluciones la universidad se refiere a los cupos como parte de una política de acción afirmativa o de cupos, sino que se denomina la "Condición de Excepción Comunidades Afrocolombianas para el ingreso a los Programas Académicos de Pregrado".

Fondo de Comunidades Indígenas Álvaro Ulcué Chocué: El Fondo está dirigido a estudiantes pertenecientes a las Comunidades Indígenas, con el propósito de facilitar el ingreso de los indígenas colombianos a programas de pregrado y posgrado en instituciones de Educación Superior que estén registradas ante el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL A TRAVÉS DEL SNIES – Sistema Nacional de Información de Instituciones de Educación Superior.

Igual se considera de importancia para el GEDH de esta población diferenciada, que son sujetos colectivos de protección reforzada, en razón al amparo jurídico de protección que gozan desde un marco normativo nacional, y desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por ello se aporta este aporte conceptual:

¿Qué es una comunidad negra?: Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, además revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. (Artículo 2° - Ley 70 de 1993).

¿Qué es una población afrocolombiana?: Son los grupos humanos que hacen presencia en todo el territorio nacional (urbano-rural), de raíces y descendencia histórica, étnica y cultural

africana nacidos en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y folclórica.

El enfoque diferencial es un desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación. Aunque todas las personas son iguales ante ley, esta afecta de manera diferente a cada una, de acuerdo con su condición de clase, género, grupo étnico, edad, salud física o mental y orientación sexual.

Por lo anterior, para que la igualdad sea efectiva, el reconocimiento, el respeto, la protección, la garantía de derechos y el trato deben estar acordes con las particularidades propias de cada individuo. Las acciones adelantadas por el Estado para este fin deben atender la diferencia. En este sentido y atendiendo lo contemplado en la Constitución (artículo 13), el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos que históricamente han sido discriminados, excluidos o marginados. El Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, social, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

La educación está consagrada como un derecho fundamental en Colombia. El artículo 67 de la Constitución Política la define como un servicio público que tiene una función social, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

En educación Superior han existido avances en esta materia. Mientras en el año 2010, solo tres de cada diez jóvenes ingresaban a este nivel de la educación, en 2017 lo hicieron cinco de cada diez jóvenes. Empero, es la histórica complejidad de acceso y permanencia a la educación superior, que esta cifra solo es un atenuante para la falta de oportunidades de acceso a la educación superior de nuestros jóvenes afrocolombianos.

En la actualidad, alrededor del 60% de los nuevos estudiantes que acceden a la Educación Superior provienen de hogares con menores ingresos, y dadas las condiciones coyunturales de violencia en territorios étnicos, existe desplazamiento forzado por causas de violencia del conflicto armado, pero igual, existe desplazamiento para mejorar condiciones sociales y económicas de las zonas rurales a centros urbanos, recogiéndose Órdenes constitucionales a través de Autos Étnicos, que entronizan condiciones étnicas dada la profunda y determinante causalidad entre el gran peso asumido por las comunidades étnicas en sus territorios, asumiendo carga de este conflicto político y armado, principalmente la mujer negra, afrocolombiana raizal y palenquera, los niños, los jóvenes que lesionan posibilidades de un Goce Efectivo de Derechos Humanos (GEDH).

El enfoque diferencial aplicado a las políticas públicas es reconocer la pluralidad y la diversidad de las poblaciones que, por sus características y condiciones, se encuentran en mayor grado de desventaja y con menores posibilidades de gozar plenamente y/o restablecer efectivamente sus derechos.

Con esta iniciativa legislativa se asiste a recoger directrices de amparo del derecho a la educación superior, que plasmaremos con el soporte del principio de equidad, como expresión del enfoque diferencial étnico para nuestros jóvenes negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros de nuestro país, porque es este enfoque diferencial étnico el amparo de reivindicaciones del derecho de acceso y permanencia en la educación superior, de nuestros jóvenes afrocolombianos que por lo regular provienen del sector rural, o son jóvenes que provienen de familias pertenecientes a las comunidades negras del sector rural y urbano, lo cual les posibilitará el ejercicio de ciudadanía plena desde la diferencia, participando en procesos de inclusión, participación e incidencia política

Dichos requerimientos han sido consignados por órganos como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas. En el documento "Derecho a las minorías, normas internacionales y orientaciones para su aplicación", se manifiesta que para que "los derechos de las minorías tengan efectividad es preciso que se respeten sus identidades distintivas y al mismo tiempo se vele por que todo trato diferencial dado a algunos grupos o a las personas pertenecientes a algunos grupos no oculte prácticas ni políticas discriminatorias. En consecuencia, hay que ejercer una acción positiva para respetar la diversidad cultural, religiosa y lingüística, y hay que reconocer que las minorías enriquecen a la sociedad mediante esa diversidad".

La promoción y protección de los derechos humanos de los afrodescendientes es un tema de interés prioritario para las Naciones Unidas. La Declaración y el Programa de Acción de Durban reconocieron que los afrodescendientes fueron víctimas de la esclavitud, la trata de esclavos y el colonialismo y que continuaban siéndolo de sus consecuencias.

Lamentablemente, pese a los avances mencionados, el racismo y la discriminación racial, tanto directos como indirectos, tanto de facto como de jure, siguen manifestándose en la desigualdad y las desventajas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), es un instrumento jurídico internacional, lo que significa que cuando un Estado lo ratifica o adhiere a él, se compromete a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian. Igualmente, los

Estados Parte adquieren la obligación de presentar informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el plazo de dos años, los cuales se cuentan desde la entrada en vigor del Pacto, y de ahí en adelante una vez cada cinco años, indicando las medidas judiciales, legislativas y de política adoptadas, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el goce de los derechos reconocidos en el Pacto (ONU, 2004). Bajo esta perspectiva, la investigación ha desarrollado el tema relacionado con la protección de los derechos enunciados en el Pacto, los cuales incluyen derecho al trabajo (artículo 6º), derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7º), derecho a fundar y a afiliarse a sindicatos (artículo 8º), derecho a la seguridad social y al seguro social (artículo 9º), protección y asistencia a la familia (artículo 10), derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11), derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12), **derecho a la educación (artículos 13 y 14) y derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico (ONU, 2016)**. Ratificado por Ley 74 de 1968.

El Decenio Internacional para los Afrodescendientes, proclamado por la Resolución 68/237 de la Asamblea General, que se celebrará de 2015 a 2024, constituye un auspicioso período de la historia en el que las Naciones Unidas, los Estados Miembros, la sociedad civil y todos los demás agentes pertinentes se sumarán a los afrodescendientes y adoptarán medidas eficaces para poner en práctica el programa de actividades en un espíritu de reconocimiento, justicia y desarrollo.

Es de igual de importancia la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), órgano que supervisa la aplicación de esta Convención.

El Comité toma nota del compromiso contraído por el Estado Parte de promover la igualdad de derechos de los afrocolombianos y los pueblos indígenas durante el proceso del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos y alienta al Estado parte a cumplir ese compromiso. El Comité celebra las disposiciones de Derechos Humanos que figuran en la Constitución, que consagran el principio de no discriminación, reconocen la diversidad étnica y cultural y disponen que el Estado debe aplicar medidas para favorecer a los grupos discriminados o marginados a fin de lograr la igualdad en la práctica. El Comité toma nota asimismo del amplio marco legal aprobado para promover los derechos de los afrocolombianos y los pueblos indígenas. El Comité celebra la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las extensas referencias de esta a las normas internacionales de Derechos Humanos. El Comité toma nota de los sucesivos planes nacionales de desarrollo (Conpes), que contienen disposiciones sobre las medidas diferenciadas para favorecer a los grupos y comunidades étnicas desfavorecidos y reconocer sus necesidades específicas. El Comité celebra la política de acción afirmativa en favor de los grupos étnicos.

El presente proyecto de ley, apunta a Principio de Equidad, dada la necesidad de construir respuestas a través de acciones afirmativas, que reconozcan la existencia de diferencias injustas y evitables en términos de oportunidades y posibilidades de ejercer plenamente el Goce Efectivo de Derechos Humanos (GEDH), para superación de inequidades en la etnia afro.

El proyecto de ley, atiende el grupo étnico, y como tal hace parte de proyectos estratégicos y transversales con amplio soporte normativo nacional como son los artículos 7° y 10 de la Constitución Política, la Ley 70 de 1993, o Ley de Negritudes, la Ley 115 de 1994, Decreto Reglamentario 804 de 1995, Plan Decenal de Educación 2016-2026, desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), es de importancia el Convenio 169 de la OIT, que se incorpora a nuestro ordenamiento constitucional a través del Bloque de Constitucionalidad, con la Ley 21 de 1991, y los otros que en líneas que anteceden se mencionaron, y que son referente importante para significar el avance en la política de atención educativa a los grupos étnicos, y por la cual se transita a la educación con enfoque diferencial y, por último, los Documentos Conpes para población afrocolombiana[2].


CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 10 de octubre del año 2018
Ha sido presentado en este Despacho el
Proyecto de Ley ___ Acto Legislativo ___
No. 200 Con su correspondiente
Exposición de motivos. Por
Hn. Milton Hugo Angulo V.

SECRETARIO GENERAL

[2] Conpes 2909 De 1997: Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de comunidades negras, Conpes 3169 de 2002: Política de población afrocolombiana. Conpes 3310 de 2004: Política de acción afirmativa para población afrocolombiana. Conpes 3660 de 2010: Política para promover igualdad de oportunidades para población afrocolombiana.

CONTENIDO

Gaceta número 833 - Viernes, 12 de octubre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior. 1

Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un Programa Nacional de Becas y Apoyo al Sostenimiento de los Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública y se dictan otras disposiciones. 3

Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. 7

Proyecto de ley número 200 de 2018 Cámara, por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente. 16

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2018