

PROYECTO DE LEY _____

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

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 1.959 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 1.998, 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 2º, 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 2º 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 2° 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.

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, 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 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.

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 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.

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

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

PROYECTO DE LEY NO. _____ 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

ARTICULO 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 sólo en demanda de prestaciones de éstas 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 transferencia 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 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.

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.

Capitulo 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 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.

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.

Capitulo 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 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 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 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 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 quedara 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.

Paragrafo 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.

Paragrafo 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