



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 560

Bogotá, D. C., jueves 30 de octubre de 2003

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

[www.camararep.gov.co](http://www.camararep.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 130 DE 2003 SENADO

*por la cual se establecen procedimientos para la titulación de bienes inmuebles afectos al uso público y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *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 estén afectos al uso público, tales como vías, parques o dotacionales públicos, siempre que dicha destinación esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.

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:

- Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;
- Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;
- 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;
- 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 2°. *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin legalizar.* 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 estén afectos al uso público, tales como vías, parques o dotacionales 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:

- 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;
- 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 3°. *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 4°. *Oposición.* Dentro de los quince 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 5°. *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 6°. 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 7°. *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 o dotacionales 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 8°. *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 9°. *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 10. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Para las entidades territoriales es fundamental contar con procesos breves y sumarios, para adquirir la titularidad de los bienes de uso público surgidos en zonas de crecimiento informal en donde la tierra se urbanizó sin tener en cuenta las normas de urbanismo vigentes; y para el saneamiento jurídico de los inmuebles que es necesario adquirir por motivos de utilidad pública. A continuación se realiza la exposición de motivos que sirve de soporte al 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 bien 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, sin embargo, 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 generó 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 sería 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.

Como ejemplo puede citarse que, solamente en el Distrito Capital de Bogotá, el inventario con corte a junio de 2003 registra cerca de 30.000 predios que requieren un procedimiento legal como el propuesto; la falta de certeza en la titularidad de los predios o en la naturaleza jurídica de los mismos tuvo como efecto que en las dos pasadas vigencias fiscales dejara de ejecutarse alrededor de un 30% del presupuesto de las localidades.

Riesgos como los anteriores generan la imperiosa necesidad de que estas zonas de uso público, resultantes de los procesos irregulares de urbanización, sean tituladas a favor de las entidades territoriales u oficiales correspondientes para prevenir su ocupación, transacción o uso privado. Así mismo, esta titulación a favor de las entidades territoriales u oficiales garantizaría la correspondencia, que es deseable, entre la afectación al uso

público establecida por las normas urbanísticas y la propiedad señalada mediante un título debidamente registrado.

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 su puesto, 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 estaría haciendo es comprar de zonas de uso público y, por lo tanto, se estaría 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<sup>1</sup>. 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 podrían 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 pretendió 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<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> **Concepto de utilidad pública e interés general:** Son nociones a las cuales se refiere de manera determinante la Constitución Política en su artículo 58 con respecto a la expropiación. Las nociones de utilidad pública e interés general son dos referencias diferentes conceptualmente, que bien podrían integrarse porque ambas obedecen al principio general del Derecho, según el cual el interés particular debe ceder ante el interés general cuando existe un beneficio claro para la comunidad. El derecho de propiedad con frecuencia es tratado como un derecho fundamental, esa importancia le es atribuida por cuanto la propiedad se encuentra en la base de la consolidación de los Estados-Nación, y se estima necesaria para la existencia de las personas y el desarrollo de sus demás libertades. Por lo tanto, si la expropiación es una institución que limita claramente el derecho a la propiedad, se entiende que su operación siempre deberá ser motivada; esos motivos solamente pueden soportarse en la utilidad pública y el interés social. Esa motivación es una exigencia expresa de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, como mecanismo de prevención frente a una restricción injustificada de un derecho tan importante. Las limitaciones deben ser las menores posibles, para proteger la esfera individual de los administrados. De hecho, para compensar la restricción a este derecho se contempla la figura de la indemnización justa, de forma que se equilibre el patrimonio del particular.

<sup>2</sup> **¿Cuáles son los límites de derecho privado a la propiedad?** Legalmente, por el interés público y por la doctrina del derecho de vecindad, de forma imperativa se establecen límites a la propiedad. Además, la voluntad del propietario puede poner en funcionamiento instituciones jurídicas en las que se desmiembran los elementos de la propiedad y se enajena alguno de ellos, incluso la nuda propiedad, como se verá. Estos límites pueden ser de dos tipos: Los que contienen el uso y el goce de la cosa en forma directa (uso o habitación, usufructo, servidumbre) y los que otorgan al titular una utilización indirecta en caso del no pago de una obligación (prenda, retención e hipoteca) o también conocidos como derechos accesorios de garantía. *Derechos de uso y habitación:* La Doctrina y el C. C. definen el uso como la facultad de gozar de una parte limitada de las utilidades y productos de una cosa y a la habitación como la utilidad de morar en una casa. La forma de constitución se iguala a la del usufructo. Poseen las siguientes características:

1. La extensión del derecho de uso o habitación se determina según lo que el título disponga, y a falta de esta expresión, el criterio se traslada a las necesidades familiares y de quienes cohabiten con una familia al momento de la constitución de tales derechos, sin que esto signifique que sea legal cualquier actividad de tipo industrial o comercial, así sea llevada a cabo por la familia que habita el lugar.
2. Quien tenga a su favor este derecho debe mostrar el cuidado de un buen *pater familias*.
3. El habitador es un mero tenedor.
4. Además, y por lo anterior, para él se proscriben la posibilidad de transmitir los derechos de uso y habitación a sus herederos, de cederlo a cualquier título, de prestarse o arrendarse.

**¿Cuáles son los derechos reales accesorios?** Los derechos reales principales son aquellos que tienen vida jurídica propia (no necesitan de otro derecho para sobrevivir, ni garantizan la existencia de otro derecho). Los accesorios sí necesitan un derecho preexistente para nacer a la vida jurídica y garantizan el cumplimiento de una obligación, sin los riesgos de disminución de patrimonio o de persecución del patrimonio general por otros acreedores. Estos derechos para existir requieren:

- a) Que el deudor ofrezca para el pago un bien determinado;
- b) Que ese bien quede fuera del alcance del derecho de prenda general de los demás acreedores;
- c) Que genere a favor del acreedor un verdadero derecho real (vínculo *in re*). Ampliamos de ellos: *Hipoteca:* es un derecho real accesorio consistente en que el deudor conserva en sus manos el bien hipotecado y el acreedor tiene a su favor una acción real para poderlo perseguir, aunque la cosa esté en manos de alguien diferente al deudor con quien se creó este vínculo, en caso de que la obligación principal no le sea satisfecha. Esto es, aunque el acreedor no tenga la cosa en sus manos, tiene la facultad jurídica sobre ella que le da derechos de persecución y preferencia.

**¿Qué son la venta de cosa ajena y la falsa tradición?** El Código Civil es expreso en mostrar que la venta de cosa ajena es válida como negocio jurídico generador de obligaciones, es decir, como título. Sin embargo, como a todo título sucede un modo, y en este caso es la tradición por aplicación del principio “nadie puede transferir más derechos de los que tiene” cuando se trata de trair la propiedad de un bien ajeno, esta tradición es inoperante o inválida. Sin embargo, es operante respecto de todos los derechos de que quien se pretendía tradente tenía sobre el bien. Cuando ello sucede, le concede al dueño el derecho de ejercer la acción reivindicatoria contra el tercero poseedor (CSJ, diciembre 13/62). Pero al tiempo le concede al poseedor de buena fe, que tratándose de bienes inmuebles inscribió su justo título, el derecho de prescribir por vía ordinaria (CSJ, diciembre 7/65). Por todo ello, la venta de cosa ajena se inscribe en el folio real como “falsa tradición” que por lo mismo no transfiere propiedad.

<sup>3</sup> **Procedimiento en general de expropiación por vía administrativa:** Procede cuando se cumplen los siguientes dos supuestos:

1. Que la expropiación responda a alguna de las finalidades consagradas en el artículo 58 como motivos de utilidad pública.
2. Que exista alguna de las siguientes condiciones que serán consideradas de urgencia:
  - a) Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional;
  - b) El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio;
  - c) Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producían por la excesiva dilación en las actividades del plan, programa, proyecto u obra;
  - d) La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso. Cuando concurren alguna de las finalidades y alguno de los motivos de urgencia el procedimiento se iniciará así: La entidad que el Concejo haya dispuesto como competente determinará, mediante acto administrativo de acuerdo con las prescripciones legales, cuál es el bien que será objeto de expropiación. Este acto se notificará al propietario y será inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Este último paso determina que el proceso es administrativo. Esta inscripción se hará dentro de los cinco días hábiles

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 incorporarán 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.

## 2. La legislación colombiana vigente y sus deficiencias frente al problema planteado

### 2.1 Características de los bienes de uso público

Con el fin de establecer la necesidad de un nuevo mecanismo para transferir el derecho de dominio a favor de las entidades territoriales en todas aquellas zonas afectas al uso público y conformar de esta manera la propiedad inmobiliaria pública es necesario realizar un sucinto recuento para establecer cuáles son las características de los bienes de uso público y de los títulos que las disposiciones legales vigentes, para concluir de ello, que efectivamente se requiere contar con una nueva herramienta de carácter legal como la propuesta:

Se llaman *bienes de la unión* aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman *bienes de la unión* de uso público o bienes públicos del territorio (artículo 674 Código Civil). Los bienes de la unión cuyo uso no pertenecen generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la unión de uso fiscal (artículo 675 del Código Civil).

De lo anterior se puede deducir que las siguientes son las características de la propiedad pública:

- Sujeto o titular de los bienes públicos.
- Destinación del bien al uso público.
- Elemento legal para determinar el uso público.
- La destinación al uso común o beneficio colectivo.

Conforme al artículo 102 C. N. “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”, norma concordante con el artículo 63 C. N. “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico y los demás que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

Es clara la normatividad y la jurisprudencia al señalar dos requisitos para la afectación de los bienes al uso público.

- Aspecto objetivo o real (la existencia de un bien para el uso público)<sup>4</sup>.
- Aspecto subjetivo o intencional (consiste en la manifestación de la voluntad administrativa, conforme a la ley, en destinar un bien al uso común de los habitantes).

### 2.2 Títulos de propiedad a favor de personas jurídicas públicas

Para explicar los conceptos de título y modo podemos empezar diciendo que el primer paso para adquirir un derecho real es existencia de la fuente; este es el nombre genérico y en abstracto, hasta aquí no ha intervenido la voluntad. El siguiente paso es el título: la fuente es la institución jurídica y el título la aplicación de la institución; en el título lo que interviene es la voluntad del hombre de generar obligaciones mediante una de las fuentes, es el hecho del hombre generador de obligaciones o la sola ley que lo faculta para adquirirlas. Ahora, existiendo este título generador de obligaciones, hay necesidad de ejecutarlas: esto es el modo “la forma jurídica mediante la cual se ejecuta o se realiza el título” “es un hecho material que por disposición de la ley tiene la virtud de hacer ganar derechos” y únicamente se puede adquirir por un solo modo para cada título.

La distinción también puede explicarse así: cuando se trata de transmisión de propiedad entre vivos debe distinguirse entre negocio obligatorio (contrato) que genera la obligación de transmitir, y negocio dispositivo (enajenación) que cumple con la transmisión como tal. Se requiere de la existencia y la validez de los dos y tienen una relación de causa-efecto. El primero es el título y el segundo es el modo. Ahora, la doctrina coincide en la siguiente clasificación de los títulos: Justo e injusto<sup>5</sup>, constitutivos o

traslativos, gratuitos u onerosos, singulares y universales, atributivos y declarativos. Los modos se clasifican en: originarios y derivados, singulares y universales, gratuitos y onerosos.

A continuación se realiza una revisión somera de las normas colombianas que consagran los títulos que permiten la asignación de derechos de propiedad a favor de personas jurídicas públicas:

#### a) Declaración de Propiedad Pública

Constitución Política, Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997, Código Civil; en Bogotá: Decretos Distritales 161 de 1999 y 823 de 2000;

siguientes a la ejecutoria del acto (que se hayan resuelto los recursos que sea posible interponer, o que estos recursos no se hayan interpuesto en término). Este mismo acto constituirá la oferta para dar preferencia al proceso de enajenación voluntaria y por ello deberá llevar el precio dispuesto por las autoridades competente (INGAC), según el artículo 61 de la ley. Como oferta, sobre ella no caben recursos y se puede incoar frente al Contencioso Administrativo de inmediato. Este mismo acto, por ser oferta, incluirá la forma de pago del precio, que podrá ser de contado, o entre un cuarenta y un sesenta por ciento del valor en el momento de la enajenación voluntaria y el valor restante diferido a cinco pagos anuales. Debe mencionarse que, como en todos los demás casos, este pago no sólo podrá consistir en dinero. Si después de la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, con la notificación previa necesaria, en treinta días no se logra un acuerdo, entonces la misma entidad dispuesta por el Concejo dictará la resolución de expropiación. Ella deberá contener: la identificación del bien, el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago, la destinación que se dará al inmueble expropiado (la motivación), la orden de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la orden de notificación a los titulares de derecho de dominio y los recursos que frente a ella caben –en este caso solamente reposición–. Si la reposición se interpone, y en diez días no es contestada, se entenderá como negada y operará la figura del silencio administrativo negativo. Si no se interpone o se niega, se podrá proceder de inmediato frente al Contencioso Administrativo mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Pero, al tenerse la ejecutoria del acto, este tendrá los siguientes efectos inmediatos: la propiedad se traslada a la entidad que la pidió, la entidad pondrá a disposición del expropiado el valor del pago que se debe dar en los términos de la resolución, y si el particular no los recibe se deberá consignar en el banco autorizado y el pago se considerará hecho; se podrá exigir la entrega material del mueble sin necesidad de acudir a las entidades judiciales, sino solamente policivas; si no se realiza el pago al expropiado la resolución no tendrá efecto alguno; la entidad está en la obligación de hacer uso del bien según los motivos de la resolución en un plazo máximo de tres años.

#### 4 Existen 4 tipos de inmuebles:

1. Por naturaleza, es decir, los que efectivamente no pueden trasladarse y responden a la definición general como los terrenos (que comprenden suelo, subsuelo y sobresuelo), las minas (que pertenecen legalmente a la nación) y las aguas (que comprenden cauce y caudal).

2. Por adhesión permanente, es decir, los bienes que por naturaleza son muebles pero que fueron adheridos al bien inmueble y ahora hacen parte de él aunque pueden ser desprendidos, es decir, esto responde al moderno concepto de parte integrante o constitutiva. Los elementos de estos inmuebles son: estar adheridos físicamente al inmueble, conformar un todo con él; debe ser una incorporación permanente, no simplemente temporal; no hay necesidad de que haya identidad entre el dueño del inmueble por naturaleza y quien haya incorporado el mueble para adherirlo. Los ejemplos que de estos da el código son por ejemplo: Los edificios, los árboles y las plantas.

3. Inmuebles por destinación: son bienes muebles por naturaleza que por ficción jurídica se consideran inmuebles por estar destinados permanentemente al uso, cultivo y beneficio de un inmueble. Responden al nuevo concepto de parte accesoria o de pertenencia. Los elementos de estos bienes inmuebles son: debe estar destinado al uso, cultivo o beneficio del inmueble, incorporación intelectual, estabilidad o permanencia, y requieren identidad entre el dueño de inmueble y el dueño del accesorio. Entre los ejemplos de estos se cuentan los instrumentos de labranza, las losas de un pavimento, los tubos de las cañerías, etc.

4. Inmuebles en razón del objeto sobre el cual recae el derecho o se ejerce la acción: los derechos reales y personales son inmuebles si recaen sobre un bien inmueble y muebles si recaen sobre un bien de tal tipo. La excepción está en que siempre que se deba un hecho material, se debe un hecho mueble.

5 ¿Qué es el justo título? Se entiende por tal todo hecho o acto jurídico que por su naturaleza y por su carácter de verdadero y válido sería apto para tribuir en abstracto el dominio<sup>5</sup>. Los requisitos de su existencia son:

1. La existencia real y jurídica del título.
2. Naturaleza traslativa o declarativa de dominio (luego los títulos que sólo otorgan mera tenencia no se incluyen, ni tampoco los que pretenden otorgar posesión por ser esta un hecho material que no puede trasladarse sino constituirse).
3. Justeza del título, esto es que no contraríen las disposiciones del artículo 766 del C. C.

b) Procesos administrativos para adjudicación de baldíos rurales  
Decreto 1942 de 1992, Decreto 2275 de 1988, Ley 30 de 1988, Decreto 1265 de 1977, Ley 135 de 1961, Ley 97 de 1946, Ley 100 de 44 y Ley 200 de 1936;

c) Procesos administrativos para adjudicación de baldíos urbanos  
Ley 137 de 1959, Decreto 3313 de 1965;

d) Proceso ordinario de pertenencia para que mediante acciones posesorias se obtenga la titularidad del derecho de dominio;

e) Proceso ordinario para que mediante las acciones reivindicatorias se restituya la titularidad Código Civil y Código de Procedimiento Civil;

f) Transferencia mediante resolución administrativa  
Ley 388 de 1997, Decreto 1198 de 1999, Decreto 1565 de 1996 y Ley 281 de 1996, aplicables al ICT (hoy Inurbe);

g) Procesos de titulación en desarrollos legalizados

Como los previstos para Bogotá en el Acuerdo número 1 de 1986, y en decretos distritales y resoluciones del DAPD de legalizaciones masivas (Caja de Vivienda Popular);

h) Cesión de bienes fiscales para programas de vivienda social

Artículo 58, Ley 9ª de 1989;

i) Registro de actas de transferencia de la Nación a través del Fondo de Inmuebles Nacionales en desarrollo de los Decretos 2171 de 1992 y 1166 de 1993;

j) Régimen de procesos concursales; la Superintendencia de Sociedades expide una providencia de aprobación del acuerdo concordatario, y esta Acta de Acuerdo aprobada debe inscribirse y registrarse. Artículo 137 de la Ley 222 de 1995;

k) Zonas de uso público por destinación que de ellas hacen propietarios o urbanizadores; Cesión gratuita de zonas de uso público

Decreto 1380 de 1972, Decreto 2244 de 1972, Decreto 1644 de 1978; y en Bogotá: Acuerdo 6 de 1990 y Decreto 619 de 2002.

#### 2.2.1 Otros casos sujetos a registro<sup>6</sup>

a) Registro de las actas de recibo de bienes de los municipios anexos al Distrito Capital Decreto 1250 de 1970;

b) Registro de actas con base en certificaciones expedidas por la entidad catastral

En Bogotá: Acuerdo 1 de 1981, Decreto 1711 de 1984, 2678 de 1984, Decreto 1250 de 1970, Decreto 1365 de 1986, Resolución 2555 de 1988 de IGAC, Resoluciones 250 de 1995, 449 de 1996 y 009 de 1997 del DACD;

c) Registro de actas de recibo, toma de posesión o aprehensión

Decreto 960 de 1970, Decreto 1250 de 1970 y Decreto de 1260 de 1970;

d) Transferencia de bienes del Fondo de Valorización Distrital (hoy IDU), adquiridos con destino al municipio de Bogotá, Distrito Especial, (hoy Distrito Capital).

#### 2.2.2 Eventos legales que afectan la titularidad

a) Reconocimiento de zonas de uso público de desarrollos sin reglamentación urbanística ni legalización en Bogotá: Artículos 106 y 107 del Acuerdo 18 de 1989;

b) Recuperación de bienes en caso de extinción del dominio

Ley 200 de 1936;

c) Ocupación de bienes de vacantes y mostrencos

Vacantes: Los bienes inmuebles que se encuentran dentro del territorio sin dueño aparente o conocido; mostrencos: Los bienes muebles que se encuentran sin dueño aparente o conocido artículo 82 de la Ley 153 de 1887 y artículo 66 de la Ley 75 de 1968;

d) Apropiación de bienes ilícitos: Extinción de dominio por comiso;

e) Sentencias judiciales producto de acciones populares;

f) Afectaciones.

Es una restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos que limita o impide la obtención de Licencias Urbanísticas por causa de la construcción de una obra pública<sup>7</sup>.

Artículo 483 del Decreto 619 de 2000 y Capítulo X de la Ley 388 de 1997; Ley 9ª de 1989 y Decreto 619 de 2000;

g) Reserva.

Son las franjas de terreno necesarias para la construcción o ampliación de las vías públicas que deben ser tenidas en cuenta para definir futuras afectaciones sobre predios para los cuales se solicite Licencia Urbanística –cuya asignación es función del DAPD–.

Decreto 619 de 2000;

h) Servidumbre legales y voluntarias<sup>8</sup>

<sup>6</sup> **¿Qué es el proceso de registro?** La tradición de los bienes inmuebles se realiza mediante el registro de la escritura pública en el folio de matrícula inmobiliaria más la entrega. Así lo ha dejado claro la CSJ en sus sentencias al establecer que tanto el registro como la entrega material por cualquiera de los medios dispuestos en el Código, son necesarios para cumplir con la obligación de dar generada en los actos jurídicos traslaticios que requieren de tradición. (CS, Casación Civil, Sentencia del febrero 2/40) De acuerdo al Decreto 1250 de 1970 y la jurisprudencia de la CSJ, el registro sirve para: la tradición de derechos reales (propiedad, usufructo, hipoteca, habitación, etc.) sobre bienes inmuebles, brindar publicidad a la propiedad raíz y permitir el conocimiento de sus gravámenes, sirve como medio probatorio de la existencia de un título que la ley exija sea registrado, por ejemplo ayuda a la prueba de posesión sobre todo en los casos en los que el tradente no era el dueño de la cosa, si bien en Colombia no opera la posesión inscrita, sirve de solemnidad *ad substantiam* es decir que permite hablar en firme de la existencia de los derechos de usufructo e hipoteca.<sup>6</sup> Así, a cada inmueble (entiéndase en estos casos inmuebles por naturaleza y edificaciones sujetas al régimen de propiedad horizontal) se le asigna un folio real en el que se registran las operaciones hechas frente a él de la siguiente forma: en la primera columna “modos de adquisición” se anota al propietario del bien y el título que le confirió la propiedad; en la segunda, “gravámenes”, registra prenda e hipoteca; la tercera, “limitaciones al dominio”, propiedad horizontal, servidumbres, patrimonio de familia, condiciones, usufructo, uso, habitación; en la cuarta “medidas cautelares” embargos, demandas civiles, gravámenes de valorización; quinta “tenencia”, registra títulos como arrendamientos por escritura pública, comodatos, anticresis; sexta “falsa tradición” inscribe los títulos que no provienen del propietario inscrito, o sea ventas de un inmueble ajeno. Se rige por los principios de. rogación, tracto sucesivo, prioridad temporal cuando se trata de actos jurídicos provenientes del mismo sujeto, legalidad o calificación registral, legitimación.

<sup>7</sup> Ver nota al pie de página número 2.

<sup>8</sup> **¿Qué es una servidumbre?** Es un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño de acuerdo a la definición del C. C. Algunos sectores de la doctrina sugieren que las servidumbres solo tienen un derecho real radicado en el predio beneficiado. La expresión impuesto del Código es en realidad una imprecisión puesto que también se pueden celebrar servidumbres de forma voluntaria. Los requisitos para la operancia de la servidumbres son:

1. Que exista un derecho real no importa quién sea su titular, por lo que si el dueño del predio sirviente lo enajena a otra persona, la servidumbre sigue siendo obligatoria.

2. La existencia de dos predios, sentido restringido a casa o heredad, por lo que la servidumbre es operante exclusivamente en los inmuebles por naturaleza o por adhesión, no por destinación.

3. Que haya un beneficio o utilidad para un predio y una carga para el otro.

4. Del consentimiento de todos los copropietarios de los predios para poder perfeccionarse. Anótese que los predios deben ser de diferentes dueños ya que si esto no ocurre se presentará la figura de la confusión y la servidumbre se extinguirá. La doctrina coincide en dar a la servidumbre las siguientes características:

1. Es un derecho real inmueble.

2. Accesorio de goce porque supone la existencia de un derecho real de dominio.

3. Consecuencia de lo anterior, no puede enajenarse, embargarse, hipotecarse con independencia del predio al que activamente pertenece.

4. De lógica se asume que es indivisible: no puede adquirirse o perderse por partes.

5. Es un derecho perpetuo y permanente, deducible de las necesidades y características de los predios. Se clasifican de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Por su origen:

a) Naturales, que provienen de la natural situación de los lugares;

b) Legales, que son las impuestas por la ley y pueden ser de utilidad pública o privada;

c) Las voluntarias que son las que se generan por la voluntad de las partes y que se llevan a cabo si no van contra el orden público, etc.

2. Por su ejercicio:

a) Continuas, ejercidas continuamente sin necesidad de un hecho actual del hombre;

b) Discontinuas, ejercidas a intervalos más o menos largos de tiempo y suponiendo además un hecho actual del hombre.

Código Civil - Libro de Bienes.

### 3. Mecanismos para la titulación de inmuebles actualmente establecidos y sus deficiencias frente al problema planteado

Constitucional y legalmente se ha otorgado una protección especial a la propiedad del Estado. De esta forma, el artículo 63 de la C. P. señala que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico y los demás que determine la ley son *inalienables, imprescriptibles e inembargables*” (itálicas fuera de texto). Sin embargo, para las zonas de uso público cuya titularidad se encuentra dentro del dominio privado, esta protección, en la práctica, no se hace efectiva<sup>9</sup>.

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano están desarrollados diferentes *modos de adquisición del dominio* para lograr la titulación de este tipo de propiedad. A continuación se hace una referencia sucinta a los más usados, y al tiempo se ponen de presente los inconvenientes que estos modos de adquisición del dominio presentan frente a la resolución del problema arriba expuesto, enfatizando en aquellos argumentos que sustentan la necesidad fundamental de plantear un mecanismo que sí resuelva el problema y que se inscriba dentro de los principios de economía y celeridad que deben orientar la administración pública:

Los modos de adquisición del dominio se dividen en originarios es decir que otorgan la propiedad de aquellos bienes que nunca han pertenecido a nadie y los derivados que trasladan la propiedad de un sujeto a otro.

**3.1 Tradición:** Es uno de los modos de transmisión de dominio derivados, que transmite la propiedad de las cosas y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo acuerdo de voluntades para hacerlo y capacidad de las dos partes. La tradición supone un acto jurídico dispositivo previo fuente de la obligación, por cuanto la tradición en sí misma es la forma de extinción o sea del pago (es un negocio jurídico dispositivo de enajenación), por ello el tradente debe ser el verdadero dueño de la cosa<sup>10</sup>. En el caso de los muebles, se efectúa por la simple entrega material de la cosa que puede revestir las mismas modalidades que la posesión. En el caso de los inmuebles y de los muebles sometidos a registro, se requiere la inscripción en el mismo además de la entrega material de la cosa. Definida por el artículo 740 del Código Civil como el “modo de adquirir el dominio de las cosas y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte facultad e intención de transferir el dominio y por otra la capacidad e intención de adquirirlo”. Dentro de la tradición se contempla los siguientes títulos: la adjudicación judicial de la cosa hipotecada, adjudicación judicial por expropiación, adjudicación judicial en liquidación de comunidad, adjudicación judicial en liquidación de sociedad, adjudicación voluntaria en partición de bienes comunes, consolidación de la nuda propiedad por terminación de usufructo, aporte a sociedad, compraventa total, compraventa parcial, compraventa de derechos y acciones, dación en pago, declaración judicial de propiedad, donación, permuta, remate, reivindicación judicial, renta vitalicia, resolución de compraventa anterior, restitución de fideicomiso, revocatoria voluntaria de enajenación anterior, título de minas, transacción.

Cualquiera de estos *títulos* tiene como requisito de perfeccionamiento que se cuenta:

a) Con la capacidad legal y aquiescencia del propietario de los inmuebles, y

b) Por otra parte, de la capacidad económica de la entidad territorial para efectuar el pago por estos inmuebles. Como explicábamos arriba, toda vez que se trata de zonas de uso público generadas a través de urbanizaciones ilegales la utilización de la tradición como mecanismo para adquirir estas zonas se puede considerar como un incentivo más para que esta modalidad de urbanización se siga proliferando. De igual forma, el urbanizador responsable estaría en desventaja respecto del pirata porque el primero debe ceder de manera obligatoria y gratuita las zonas de uso público.

**3.2 Sucesión:** Es uno de los modos derivados de adquirir propiedad, este por causa de muerte, que traslada a los herederos los derechos universales sobre su patrimonio y a los legatarios los derechos singulares<sup>11</sup>. La sucesión se puede definir como la sustitución de un sujeto a otro en la titularidad de una relación. De acuerdo con el artículo 1008 del Código Civil “se sucede a una persona difunta a título universal o a título particular”. Universal cuando se sucede en todos sus bienes/derechos y

obligaciones transmisibles. Singular cuando se sucede en una o más especies o cuerpos ciertos. En este caso se trataría de los eventos en los cuales el ente territorial fuera considerado como el sucesor legítimo, en caso de que el propietario del bien de uso público falleciera. Sin embargo, la ley estableció que en caso de que un fallecido no tuviera herederos, el heredero universal de sus bienes sería el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y ya no los entes territoriales.

**3.3 Accesión:** El artículo 713 del C. C. dictamina que este es el modo de adquirir por el cual un dueño de una cosa pasa a serlo de todo lo que ella produce o a ella se junta. A la primera la doctrina la ha llamado *accesión discreta*, consistente en la adquisición de propiedad de lo que por fuerza natural se produce (frutos naturales) y de lo que se produce por operaciones jurídicas (frutos civiles). A la segunda la ha llamado *accesión continua*, y lo que a ella se junta puede ser otra cosa material o trabajo humano y debe adherirse tal que no se pueda separar sin detrimento del nuevo todo. Esta segunda forma de accesión supone que el dueño de lo que se repute accesorio en la nueva unión sea el que pierda la propiedad y en los casos de buena fe merezca el pago de lo invertido. La accesión puede ser de cuatro clases:

1. *Accesión natural inmobiliaria* que se presenta por obra de la naturaleza<sup>12</sup>.

2. *Accesión industrial inmobiliaria* o de cosa mueble a inmueble y se presenta cuando el dueño de un predio no es el dueño de los materiales con que se edifica o siembra en él.

3. *Accesión de mueble a mueble:* puede ser *adjunción*<sup>13</sup> y *ser mezcla*<sup>14</sup>.

4. La *especificación*, se produce cuando de la materia de otro se hace una obra o artefacto, una cosa nueva lo que obedecerá a un criterio económico.

Si la accesión “es un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que junta a ellas” –frutos naturales como las minas, y frutos civiles como cánones o intereses–, este modo de adquisición del dominio, claramente no sirve para resolver los problemas planteados.

3. Por las señales de su existencia:

a) Aparentes las que están continuamente a la vista;

b) Inaparentes las que no se conocen por señal exterior.

4) Carga del predio sirviente:

a) Positivas: Aquellas que imponen al dueño del predio sirviente la obligación de dejar de hacer al dueño del predio dominante;

b) Negativas: Imponen al propietario del predio sirviente la carga de no hacer aquello excepto por la existencia de la servidumbre le sería lícito. Sus fuentes o modos de constitución son: Negocio jurídico<sup>8</sup>, sentencia judicial, destinación del padre de familia, por prescripción pero solo cuando a un mismo tiempo es continua y aparente, por ley.

<sup>9</sup> **¿Qué es la posesión y cómo se distingue de la propiedad y la tenencia?** Definida por el Código Civil (artículo 762) el propietario es el titular de los derechos conjuntos del usus, fructus y abusus del bien; poseedor quien tiene el bien con ánimo de señor o dueño, siéndolo en realidad, y entonces se tiene la posesión unida al dominio, o sin serlo, y es esta la posesión sin derecho de dominio, y tenedor, es el que guarda el bien sin ese ánimo, o sea, reconociendo dominio ajeno. El poseedor tiene el corpus y el animus que es la voluntad firme de considerarse dueño del bien y no la voluntad indecisa ni la simple creencia de serlo. Los poseedores pueden ser regulares o irregulares dependiendo de si poseen o no justo título. Esta clasificación de posesión es la base de la adquisición del dominio por usucapión ordinaria y extraordinaria respectivamente (artículos 2528 y 2531 C. C.). La posesión regular es la que procede del justo título y ha sido adquirida de buena fe, por el contrario, la irregular se refiere a la posesión con carencia de justo título.

<sup>10</sup> Es decir para que por tradición se transfiera propiedad el negocio jurídico fuente y ella misma deben ser válidas plenamente.

<sup>11</sup> La doctrina discute respecto de si la muerte del de cujus ya traslada la propiedad a los herederos, o si es la sentencia de adjudicación la que al convertir los derechos universales en derechos personales transfiere la propiedad. Probablemente, si se tiene en cuenta el Art 766 del C. C., se determine que es la primera opción por cuanto da validez a los actos traslaticios en los herederos antes de la adjudicación.

<sup>12</sup> Cuyos casos son el aluvión (aumento imperceptible de terrenos ribereños), la avulsión (traslados violentos de tierra de un lugar a otro), el cambio de cauce y la formación de nuevas islas.

<sup>13</sup> Cuando dos cosas pertenecientes a distintos dueños se unen, pero se distinguen.

<sup>14</sup> Por unión de materias áridas o líquidas.

**3.4 Ocupación:** Es el modo de adquisición del dominio mediante el cual una persona hace suya una cosa mueble que carece de dueño. Por ocupación se adquiere la propiedad de los animales salvajes o bravíos que viven en estado actual de libertad<sup>15</sup> y de las cosas muebles que carezcan de dueño; en general las res nullius. Se requiere que la cosa carezca de dueño<sup>16</sup>, debe mediar la aprehensión material de la cosa, y esta aprehensión debe ser intencional. Cuando la ocupación opera respecto de cosas muebles inanimadas se llama invención o hallazgo, y se rige por las premisas anteriores<sup>17</sup>. Según el artículo 685 del Código Civil por la ocupación “se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie y cuya adquisición no es prohibida por las leyes”. Es decir, que para titular estas zonas de uso público por este modo debe tratarse de bienes que no pertenecen a persona alguna, sin embargo, en el desarrollo de las urbanizaciones informales, se trata de terrenos que son adquiridos por el urbanizador pirata, que son loteadas y entregadas de manera irregular para que las personas construyan sus viviendas, y en otras ocasiones de invasiones que se hacen sobre terrenos privados. En cualquiera de los dos eventos anteriores existe un titular sobre el cual recae la propiedad. En caso de que el bien de uso público se pueda considerar como un baldío, el ente territorial iniciaría el proceso administrativo para la adjudicación de baldíos o del bien vacante.

**3.5 Prescripción:** Es el modo de adquirir las cosas que pertenecen a otro, y que sean susceptibles de prescripción, mediante su posesión durante determinado tiempo<sup>18</sup>. Existen dos clases de prescripción:

1. La ordinaria que responde a aquellos casos en que los poseedores entendieron adquirir la propiedad mas no la adquirieron por no ser el tradente o causante el verdadero dueño, es decir, se requiere que la posesión sea regular (justo título y buena fe), el tiempo en el que opera es de tres años para muebles y de cinco años para inmuebles.

2. La extraordinaria, que no requiere un acto jurídico traslativo previo sino de la posesión material en el demandante durante diez años de acuerdo con la ley. El Código Civil establece la prescripción como “un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído la cosa y no haberse ejercido dichas acciones o derechos durante cierto lapso de tiempo” (artículos 2512). En desarrollo de este modo de transferir la propiedad los municipios y distritos tendrían que adelantar procesos de pertenencia para que, mediante acciones posesorias, pudieran obtener la titularidad del derecho de dominio. Si bien es cierto, este es un mecanismo idóneo en términos estrictamente legales para adquirir la titularidad de las zonas de uso público, no lo es en términos de celeridad y de la capacidad operativa de las entidades territoriales para adelantar tal cantidad de procesos ante los jueces.

**3.6 Expropiación:** Expropiación es despojar a un particular de un derecho patrimonial por razones de utilidad pública o interés social a título oneroso para la administración; el principal derecho que resulta objeto de la expropiación en estos términos es el derecho de propiedad (íntegro o desmembrado en usus, fructus y abusos). Si bien se habla en principio de una garantía absoluta del derecho de propiedad privada, la Constitución de 1991 muestra que el Estado la protegerá como derecho, pero que como todo derecho no es absoluto y que, por la función social que cumple la propiedad, existen limitaciones de derecho público a ella. La función social de la propiedad es un límite al ejercicio y a la extensión de este derecho, que puede hacerse efectivo de forma negativa (impidiendo que se le den determinados usos) o de forma positiva (propendiendo a que se den sobre ella unos usos determinados). Así, la expropiación puede tener como motivo cualquiera de las dos formas anteriores y se configura como excepción a la garantía de la propiedad siempre y cuando los tres poderes públicos hagan una efectiva intervención en el proceso por motivos de interés o utilidad pública. El legislador es quien define estos motivos, la administración la que determina en qué casos concretos estos motivos se presentan en la realidad y cuándo hay necesidad de expropiar, y el poder judicial emite la sentencia en la que se hace obligatoria y se establece el valor de la indemnización<sup>19</sup>. Como se puede deducir, esta es una figura relativamente nueva en el ordenamiento colombiano, que de hecho tiene su primera gran expresión en 1936, año de la reforma agraria. La gran innovación presentada por la Constitución de 1991 es que a partir de ella existen dos vías de expropiación: la administrativa y la judicial. La

expropiación por vía administrativa responde a la necesidad de un procedimiento mucho más célere cuando se trata de resolver motivos de interés y utilidad pública en condiciones de urgencia. Por las prescripciones del artículo 58 de la Constitución, estaba en potestad del legislador definir los motivos de utilidad e interés público, y además regular el procedimiento de la expropiación por vía administrativa.

Finalmente, el legislador cumplió con estas dos tareas en la Ley 388 de 1997. Como la expropiación es una figura de excepción que requiere la intervención de las tres ramas del poder público, para la intervención de la rama administrativa se propone la expropiación por esta vía como opción cuando por motivos de utilidad o interés público o de interés social, se considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la *finalidad* corresponda a determinados numerales luego explicados o si se presenta el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en subasta pública de los terrenos o inmuebles objeto del procedimiento previstos en el capítulo VI de la Ley 388 de 1997 (desarrollo y construcción prioritaria).

En las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 se consagró la declaración de propiedad pública a través de la expropiación, estableciendo como motivos para esta declaración los siguientes: ejecución de proyectos de infraestructura social, desarrollo de proyectos de interés social, ejecución de proyectos de renovación urbana, ejecución de proyectos de servicios públicos, traslado de poblaciones por riesgos físicos, entre otros (artículos 58 y 63 de la Ley 388 de 1997). Sin embargo, esta declaración de utilidad pública implica el pago de una contrapartida por el valor del inmueble, por lo cual deja de convertirse en una forma económica de titular estos inmuebles.

Ahora bien, la normatividad también ha avanzado hacia la búsqueda de mecanismos administrativos que permitan al Estado de manera más ágil la transferencia de la propiedad. Así por ejemplo, en el artículo 124 de la Ley 388 de 1997 señala que “la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial podrá transferir mediante resolución administrativa que hará las veces de título traslativo de dominio, los derechos a los adjudicatarios o beneficiarios de unidades habitacionales y comerciales. Igualmente la Unidad trasladará mediante resolución las áreas correspondientes a cesiones y espacio público a los municipios o distritos”. De igual forma, el desaparecido Fondo de Inmuebles Nacionales transfirió, mediante acta, el derecho de dominio de los inmuebles a cada uno de los municipios y distritos. También mediante procesos administrativos para la adjudicación de baldíos o bienes vacantes en zonas urbanas y en zonas rurales. El registro de las actas de recibo de los inmuebles que pertenecían a los municipios anexos al entonces Distrito Especial de Bogotá.

#### 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

<sup>15</sup> Producto de la caza y la pesca que de acuerdo al C. C. y al Decreto 2811 de 1974 “Código de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente”, se puede ejercer sólo donde el dueño de la tierra, sea Estado o particular, lo permita.

<sup>16</sup> Lo que puede ocurrir si la cosa nunca ha sido objeto de dominio, cuando la cosa debió pertenecer a alguien pero se desconoce su dueño como en el caso del tesoro, cuando las cosas se convierten en *nullius* por abandono.

<sup>17</sup> En el caso de los tesoros operan los siguientes requisitos: Que sea cosas de valor modificadas por el hombre, que estuviere oculto y no se tenga indicio de su dueño. Si estaba en predio ajeno y se tenía autorización o fue encuentro fortuito, se divide por mitades entre quien lo encontró y el dueño de la propiedad. En los demás casos la totalidad es del dueño del predio.

<sup>18</sup> Tres elementos son comunes a cualquier prescripción: El transcurso del tiempo (ininterrumpido y de acuerdo con ley), la posesión de la cosa por quien no es dueño (ejecución de actos positivos de dueño traducidos en explotación económica) y el no ejercicio por su dueño.

<sup>19</sup> Artículo 58, inciso 4: Por motivos de utilidad pública o de interés social *definidos por el legislador*, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y el afectado. *En los casos que determine el legislador*, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio.

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.

De los honorables Congresistas, muy atentamente,

*Rafael Pardo Rueda*, Senador de la República; *Sandra Ceballos Arévalo*, Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

(Artículo 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes 10 del año 2003 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 129, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador Rafael Pardo y la honorable Representante *Sandra Ceballos*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D.C., octubre 23 de 2003

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 130 de 2003 Senado, *por la cual se establecen procedimientos para la titulación de bienes inmuebles afectos al uso público y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 23 de 2003

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Germán Vargas Lleras.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 08 DE 2002 SENADO**

*por la cual se establece el día del ayuno y la oración por la salvación de Colombia.*

Bogotá, D. C., octubre 21 de 2003

Señores

HONORABLES SENADORES

Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República, rindo ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 08 de 2002 Senado**, *por la cual se establece el día del ayuno y la oración por la salvación de Colombia*.

#### **Origen y trámite del proyecto**

Se trata de una iniciativa presentada por el honorable Senador Carlos Moreno de Caro, el día 20 de julio de 2002, bajo el número 08 de 2002 Senado, quien manifiesta que con este proyecto, se busca establecer el día del ayuno y la oración por la salvación por Colombia.

El día 23 de agosto del año en curso, para el proyecto en mención fueron asignados como ponentes los Senadores Ramiro Luna Conde y María Isabel Mejía Marulanda.

El día 22 de octubre de 2002, los ponentes radican ante la Secretaría General de la Comisión Sexta de Senado, ponencia positiva sin modificación alguna, argumentando que el pueblo colombiano se merece una oportunidad de construir en paz una sociedad solidaria, democrática, justa y encaminada hacia el progreso.

En la Sesión de la Comisión Sexta de Senado, del día 23 de octubre del año 2002, fue aprobado el proyecto en mención, con una modificación propuesta por el Senador Samuel Moreno Rojas, en el sentido de establecer la celebración del día del ayuno y la oración el tercer domingo

de marzo de cada año, y no el domingo de ramos de cada año como lo consagraba el texto original.

El 29 de octubre de 2002, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de Senado designa como senadores ponentes para segundo debate a José Ramiro Luna Conde y María Isabel Mejía Marulanda.

El día 3 de octubre de 2002, se radica ponencia positiva con dos modificaciones, una en el sentido de cambiar la celebración del día del ayuno y la oración por salvación por Colombia el domingo de ramos de cada año, por el tercer domingo de marzo, y la otra referente al artículo 5 del proyecto, cambiando la expresión Ministerio de Gobierno por la de Ministerio del Interior.

Por medio de Proposición número 337, presentada el día 19 de julio de 2003, el autor del proyecto, Senador Carlos Moreno de Caro, solicita se devuelva a la Comisión Sexta del Senado el Proyecto de ley número 08 de 2002 Senado, *por la cual se establece el día del ayuno y la oración por la salvación de Colombia*, con el fin de que se le introduzcan los ajustes pertinentes para hacerlo viable.

El día 30 de octubre de 2003, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de Senado, fui asignado como ponente para primer debate del Proyecto de ley número 08 de 2002 Senado, *por la cual se establece el día del ayuno y la oración por la salvación de Colombia*.

#### **Consideraciones generales**

Colombia ha sufrido un conflicto armado durante más de 50 años, caracterizado por diferentes facetas. En ese orden de ideas, hoy el gobierno actual busca las condiciones que se orienten a un acuerdo de paz sobre la base de la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos.

El liderazgo del Ejecutivo en materia de paz ha estado en manos de diferentes instancias especializadas dentro de la Presidencia de la República, como son las Comisiones de Paz, de Verificación, de Diálogo, etc.; las Consejerías Presidenciales para la Paz, los Derechos Humanos, la Seguridad y la Convivencia, y más recientemente, los Altos Comisionados para la Paz, y los Derechos Humanos. Así las cosas,

notamos que las políticas de paz, apuntan a “brindarle al pueblo colombiano, la oportunidad de construir en paz una sociedad solidaria y justa con una visión de progreso”, postulado sobre el cual indiscutiblemente han girado las negociaciones y las reformas llevadas a cabo en estos últimos veinte años.

Aunque nuestra Constitución Política de Colombia, consagra que “**la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento**”, en la actualidad este derecho no se cumple, por la situación que atraviesa el país, de tal manera cabe anotar, que si bien el Estado es el encargado de velar por que este precepto se cumpla y así mismo adoptar todas las medidas necesarias para lograrlo, tal como lo ha manifestado monseñor Pedro Rubiano “son las instituciones legítimas quienes deben proteger la patria”, además de la voluntad ciudadana expresada en actitudes y conductas que coadyuven en el logro de este fin.

Existe consenso entre los representantes de la sociedad, los intereses económicos y hasta entre algunos de los integrantes de los grupos armados, en el sentido de que **la paz es una necesidad inmediata**.

Por esta razón la participación ciudadana se considerada fundamental en el sentido de ejercer las acciones y estimular conductas, con el fin de lograr una solución política al conflicto armado dentro del marco del derecho humanitario internacionalmente reconocido, debe apoyarse y promoverse.

En tales condiciones el aporte de la sociedad colombiana, por consiguiente, es esencial para el desarrollo de ideas y propuestas, encaminadas a adelantar el proceso y garantizar la continuidad del consenso en la búsqueda de un acuerdo negociado, con la participación de la comunidad internacional, dentro del marco constitucional y legal; sin que el ejecutivo tenga que renunciar a la obligación de mantener el orden, **siendo la paz un compromiso de todos y no solo del Estado**.

Así las cosas, debemos reconocer que la intención de la iniciativa legislativa bajo estudio, tiene nobles intenciones; sin embargo, decretar un día de ayuno y oración por la salvación de Colombia, estando yo de acuerdo en que representa un valiosísimo aporte a la paz, en un estado social de derecho no puede existir norma alguna que restrinja las libertades, y como consecuencia de esto, obligue a los ciudadanos a ayunar o a orar, pues el ayuno y la oración deben ser espontáneos y cada uno resolverá hacerlo de acuerdo con sus convicciones y demás determinaciones de su parte en cuanto a modo, tiempo y lugar.

En este orden, nuestra Carta Política contempla la Libertad de cultos en su artículo 22 en el sentido que: “**Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva**”, la ley no puede imponerle al ciudadano realizar un acto en el cual está implícita la fe, ya que la fe está en cada uno de los corazones de colombianos y orar o ayunar dependerá solamente de la persona individualmente.

### Proposición

Con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, solicito muy atentamente, a los honorables Senadores, **se archive**, el presente Proyecto de ley número 08 de 2002 Senado, *por la cual se establece el día del ayuno y la oración por la salvación de Colombia*.

*Carlos Alberto Estefan Upegui,*

Senador Ponente.

### TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY 08 DE 2002

*por la cual se establece el día del ayuno y la oración  
por la salvación de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Establézcase el día del ayuno y la oración, el cual se celebrará el Domingo de Ramos de cada año.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional, las entidades territoriales y demás organismos que se establecen en el territorio colombiano, adoptarán las

medidas pertinentes y acciones pertinentes para que la cultura del ayuno y la oración sea reconocida por todos.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional en conjunto con las demás entidades públicas y civiles, facilitarán las acciones necesarias para que en los eventos de ayuno y oración que se adelanten este día, se obtenga seguridad, apoyo logístico y bienestar en cumplimiento de los deberes y derechos constitucionales.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional, a través del canal televisivo “Señal Colombia”, emitirá a las siete de la mañana, al mediodía, seis de la tarde y nueve de la noche, durante diez minutos, la transmisión de eventos de este día, de masiva participación que se adelanten en el territorio nacional, encaminados a la creación de una cultura de paz y vida en Dios.

Artículo 5°. El Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Gobierno adelantarán, según la viabilidad, con otros medios de comunicación diferentes de Señal Colombia, de tipo verbal, visual y escrito, alianzas estratégicas para inculcar en la población ideas y valores de paz y defensa de la vida en Dios.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional deberá dentro del término de tres meses, contados a partir de la publicación de la presente ley, implementar las medidas necesarias para el cumplimiento del mismo.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

\* \* \*

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2003 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de coproducción audiovisual entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Canadá, hecho y firmado en la ciudad de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de julio de dos mil dos (2002).*

Señor Presidente

Honorables Senadores

Es para mí un honor rendir ponencia, para segundo debate, del Proyecto de ley número 38 de 2003 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de coproducción audiovisual entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Canadá*, hecho y firmado en la ciudad de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de julio de dos mil dos (2002), de conformidad con los artículos 150, 189 y 224 de la Constitución Política.

### Contenido del proyecto

El proyecto de ley que hoy estudiamos, consta de 19 artículos y un anexo respecto a las Reglas de Procedimiento. En el artículo I define el concepto “coproducción audiovisual” como un proyecto de cualquier duración, incluyendo obras de animación y documentales producidos en película, videocinta o videodisco, o en cualquier otro soporte hasta ahora desconocido, destinadas a ser exhibidas en salas de cine, en televisión, videocasete, videodisco o por cualquier otro modo de difusión. También establece las autoridades competentes que deberán aprobar las realizaciones, en el caso de Colombia será el Ministerio de Cultura y la sujeción a la legislación interna de todas las coproducciones.

Los artículos II y III establecen a quién se aplicarán las ventajas del presente acuerdo y la proporción de los aportes de las partes que deberán ser proporcionales a su inversión.

El artículo IV establece la participación de nacionales colombianos y canadienses en las coproducciones y la participación de extranjeros estará sujeta a aprobación de las autoridades competentes de ambos países.

Los artículos V al IX establecen el desarrollo alternado en Colombia y Canadá de los rodajes en vivo, de los trabajos de animación y la

diagramación, entre otros; la posibilidad de realizar coproducciones con otro país al cual Colombia o Canadá estén ligados por un acuerdo de coproducción; a los idiomas en que será realizada la producción; los aportes de la inversión y el reparto de los ingresos de los coproductores, al régimen de las copias de cada producción y su conservación.

El artículo X establece la residencia temporal del personal que participe en la coproducción, así como de los equipos que se requieran.

En los artículos XI y XII, se habla del reparto proporcional a la participación financieros, de los ingresos, la cual se deberá someter a la aprobación de las autoridades competentes de ambos países. Y establece que la aprobación de un proyecto de coproducción por parte de las autoridades competentes de ambos países no compromete a ninguna de ellas a garantizar a los coproductores el otorgamiento de un permiso para la proyección de la coproducción realizada.

El artículo XIII regula lo relativo a las exportaciones de las obras o producciones, en el XIV lo relativo a la mención “Coproducción Colombia-Canadá” o “Canadá-Colombia” cada vez que sean presentadas y que dicha mención deberá figurar en los créditos y en toda publicidad comercial y material promocional durante su presentación.

Los artículos XV, XVI y XVII tratan aspectos como presentaciones de festivales internacionales de cine, donde la coproducción será inscrita por el país mayoritario. Tienen en cuenta la legislación y regulaciones vigentes en Colombia y Canadá. Y se imponen restricciones de importación, distribución y exhibición de producciones de cine, televisión y video canadienses en Colombia y en Canadá de colombianas, que no sean las dispuestas en la legislación y regulaciones vigentes en cada uno de estos dos países.

En el artículo XVIII se establece que durante la vigencia de este acuerdo se procurará lograr un equilibrio general con respecto a la contribución financiera, la participación del personal artístico, técnicos y actores y la infraestructura (estudios y laboratorios), tomando en cuenta la características de cada país. Se establece una comisión mixta para supervisar la implementación del acuerdo, la cual se reunirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la convocatoria efectuada por una de las Partes.

Y, finalmente, el artículo XIX establece la vigencia del Acuerdo cuando cada Parte haya notificado a la otra que ha completado su proceso de ratificación interno. Y establece una duración de cinco (5) años y que podrá ser renovado tácitamente por períodos iguales a menos que cualquiera de las Partes notifique por escrito su intención de rescindirlos seis (6) meses antes de la fecha de su expiración.

Además el acuerdo tiene un Anexo denominado “Reglas de Procedimiento” para las solicitudes de admisión a las ventajas del mismo.

#### **Consideraciones generales**

Nuestra Carta Política de 1991 estableció, como uno de sus principios fundamentales, que las relaciones exteriores de Colombia se fundamenten en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptado por nuestro país (artículo 9º de la C. P.). En desarrollo de lo anterior, y de manera complementaria se establece como uno de los deberes fundamentales del Estado colombiano el promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacionales (artículo 226 de la C. P.).

Este acuerdo entre Canadá y Colombia permitirá a los realizadores colombianos unir esfuerzos creativos, artísticos, productivos y financieros con sus contrapartes en Canadá e incluye, como uno de sus puntos importantes, facilidades de acceso a los laboratorios canadienses, reconocidos en el ámbito mundial por su calidad. Además las producciones realizadas bajo el mecanismo contemplado en el convenio se beneficiarán de las facilidades otorgadas a las producciones nacionales en ambos países. En el año 2001 Canadá realizó 107

coproducciones con 16 países, y treinta y dos millones de dólares canadienses<sup>1</sup>.

Es de destacar que en el proyecto en estudio el Estado reconoce, como un requisito esencial para la preservación de la identidad cultural nacional y el desarrollo de la educación de las nuevas generaciones, el fomento, la promoción y la difusión de la creación audiovisual, así como la conservación de las obras audiovisuales como patrimonio cultural de la nación. Así mismo, contribuye al desarrollo de la cinematografía dentro del espacio de los países iberoamericanos, pues entra a engrosar la lista de los acuerdos bilaterales que existen en nuestro hemisferio como son: Venezuela-Canadá, que en 1996 firmaron un acuerdo de coproducción audiovisual; Venezuela-Brasil, que tienen un acuerdo de Coproducción Cinematográfica; entre otros<sup>2</sup>.

La fusión de dos empresas en la producción de material audiovisual, tratase de una serie de televisión o de un largometraje, es un carril de aceleración en estos tiempos marcados por una cultura audiovisual. De este modo, coproducir un proyecto no sólo supone una reducción de los riesgos en el ámbito financiero y una puerta abierta a una mayor difusión, sino una cuestión filosófica: Una apuesta de este colectivo por transmitir unos determinados contenidos al público. Es una fábrica de sueños que permite hacer realizaciones que de otra forma no se podrían hacer.

Es por eso, que podemos decir, que nuestra Constitución fue muy acertada al establecer, en sus artículos 70 y 71, a la cultura como fundamento de la nacionalidad, y define como deber del Estado el promover y fomentar el acceso a la misma, incluyendo en los planes de desarrollo económico y social el fomento de los valores culturales. Además incentivando a las personas e instituciones que desarrollen y fomenten las manifestaciones culturales y que ejerzan estas actividades.

Me permito destacar, como lo menciona la exposición de motivos, que “Colombia ha sido un puntal importante en el funcionamiento de algunos organismos internacionales cuyos objetivos están relacionados con la producción cinematográfica, tales como la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI) y el Fondo Iberoamericano de Ayuda IBERMEDIA, un programa que se origina en una decisión de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Lima, Perú, en 2001. Nuestro país ha sido parte de ambas entidades desde la creación de las mismas”.

Es de destacar, que en medio de la situación difícil que tiene nuestro país, se han venido desarrollando políticas de apoyo al sector cultural, procurando que se extiendan las posibilidades de conseguir financiamiento y lograr ayuda profesional y técnica. En consecuencia, por todos los argumentos anteriores y en aras a que Colombia amplíe sus fronteras, fortalezca lazos de amistad y de cooperación técnica y cultural con otros Estados, y teniendo en cuenta que el Gobierno observó las tres condiciones necesarias para que su actuación pueda ser aprobada por el Congreso y posteriormente declarada constitucional por la Corte Constitucional, esto es, que el presente Acuerdo Internacional debe ser celebrado sobre bases de equidad, conveniencia nacional y reciprocidad, presento a consideración de la honorable plenaria del Senado de la República, la siguiente

#### **Proposición**

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 38 de 2003 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de coproducción audiovisual entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Canadá, hecho y firmado en la ciudad de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de julio de dos mil dos (2002).

De los honorables Senadores,

*Jimmy Chamorro Cruz,*  
Senador Ponente.

<sup>1</sup> Información obtenida de la página web de Proimágenes Colombia.

<sup>2</sup> Información tomada del ALCA (Area de Libre Comercio de las Américas). Acuerdos Sectoriales sobre servicios en el hemisferio occidental.

# OBJECIONES PRESIDENCIALES

## OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 1995 CAMARA, 217 DE 1995 SENADO

*por la cual se crea la Escuela Integral Generadora de Desarrollo.*

Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 2003

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente

Honorable Senado de la República

E. S. D.

Doctor

ALONSO RAFAEL ACOSTA OSIO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 109 de 1995 Cámara, 217 de 1995 Senado, *por la cual se crea la Escuela Integral Generadora de Desarrollo.*

Respetados Presidentes:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que nos hicieron, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 167 constitucional, 66 y 199 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta rendimos informe de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad parcial al proyecto referenciado, en los siguientes términos:

### 1. Del proyecto de ley

Proyecto de ley devuelto sin la correspondiente sanción ejecutiva, en fecha calendada el día 7 de julio de 1997. Dicha iniciativa del Representante Samuel Ortigón Amaya, que consta de 17 artículos, pretendía crear la Escuela Integradora Generadora del Desarrollo, que funcionaría en el sector rural.

Este proyecto, declarado parcialmente inconstitucional contiene graves contradicciones, en materia formal que contrarían disposiciones constitucionales y legales. Este proyecto requiere un trámite especial que no se llevó a cabo debido a que fue de iniciativa congresual y no contó en su trámite con el aval del Gobierno.

De la misma manera, el proyecto tiene serias dificultades con la distribución de competencias establecidas en la Constitución y la ley.

No cabe la menor duda de la gran intención del proyecto como mecanismo para irradiar el desarrollo de las familias, comunidades, regiones y zonas de influencia, en donde esté ubicada; de la misma manera, este proyecto involucra la participación de Ministerios, entidades públicas que, bajo ninguna circunstancia, les corresponden estas responsabilidades.

### 2. Razones que llevaron al Gobierno Nacional a objetar el proyecto

#### a) Violación del artículo 151 de la Constitución Política

De acuerdo con lo relacionado por el Gobierno Nacional, los artículos 8º, 10, 11, 12 y 13 del proyecto, contienen disposiciones que involucran en la creación de la Escuela Integral Generadora a los gobiernos departamentales, municipales y Nacional, en servicios como la educación y salud.

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 60 de 1993, artículo 2º ordinales 1º, 2º y 7º, los servicios a que se refieren dichos artículos, corresponde realizarlos y financiarlos a los municipios.

Además, el párrafo del artículo 21 de la norma ibídem establece que, en el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones –para los mismos fines de dicho artículo con el objeto de ser transferidas

a las entidades territoriales– diferentes de las participaciones reglamentadas en el Capítulo III de la ley.

Se relaciona en el texto de objeciones que, sobre las partidas destinadas a la financiación de obras, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“... la objeción presidencial está llamada a prosperar. El diseño y construcción de acueductos y alcantarillados, corresponde a una función asignada a los municipios en virtud de la Ley Orgánica que se ocupa de distribuir competencias y recursos públicos, la que además ha previsto la fuente que servirá a su financiación y, por consiguiente, ha prohibido, de manera general, que en el Presupuesto de la Nación se incluyan partidas adicionales”.

“... La disposición examinada, por lo expuesto, viola la Ley 60 de 1993 que tiene carácter de Ley Orgánica. En este sentido, se vulnera el artículo de la C. P., que expresamente sujeta la actividad legislativa a las leyes orgánicas que expida el mismo Congreso”.

“...Finalmente, la Corte no descarta que en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288 C. P.), la Nación pueda en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios. Lo anterior, sin embargo, debe realizarse dentro del marco de la Ley Orgánica que distribuye competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales y siempre que, en aplicación de tales principios, ello sea procedente...”. (Sentencia C-017 de 1997, páginas 8 y 9).

#### b) Violación de los artículos 154, 300 número 7º, 313 número 6º de la Constitución Política

Igualmente, el artículo 11 del proyecto al disponer que la Escuela Integradora Generadora del Desarrollo contará con una planta permanente de personal docente y administrativo para su funcionamiento, la cual estará a cargo del municipio, el departamento y la Nación, es inconstitucional, como quiera que el artículo 154 de la Carta Política exige la iniciativa gubernamental para aquellos proyectos donde se afecte la estructura de la administración nacional y fijen gastos de la administración, de conformidad con lo establecido en el ordinal 7º y 11 del artículo 150 de la misma, iniciativa que no se dio.

En este mismo sentido, en el proyecto de ley se está desconociendo la competencia de las asambleas departamentales y los concejos en materia de afectación de las estructuras administrativas respectivas, al abrogarse en el Congreso Nacional funciones que por constitución no le son propias.

Habida consideración de que el proyecto de ley materia de esta objeción fue de iniciativa parlamentaria y no contó en su trámite con el aval del Gobierno, es evidente con las normas citadas. En razón de lo expuesto, es evidente su contradicción con nuestra Constitución política, frente a las normas citadas.

### 3. Análisis de los argumentos presentados por el Gobierno Nacional

#### Marco constitucional

El artículo 29 de la Carta Política que consagra como principio “la función administrativa”, dice que esta, estará al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Agrega, que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

De igual manera el artículo 298 Constitucional dice que, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro del territorio. Además de ejercer las funciones administrativas, de coordinación, de complementación de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinan la Constitución y las leyes.

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (artículo 311 C. N.).

**Marco legal**

La Ley 60 de 1993 fue derogada por la Ley 715 de 2002, *por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El artículo 7º de la mencionada ley, al hablar de competencias de los distritos y municipios en materia educativa, dice que les corresponde: “Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad en los términos definidos en la presente ley”.

El artículo 9º de la misma ley, contempla que las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales.

El artículo 7º de la Ley 498 de 1998, al aclarar la distribución de competencias y las responsabilidades en materia educativa, dice textualmente: “El criterio general para la distribución de competencias administrativas expresa que la prestación de los servicios corresponde a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación.

**Consideraciones**

Del análisis a las normas constitucionales y legales, se puede concluir que los servicios a que se refiere el proyecto de ley, le corresponde realizarlos y financiarlos a la entidad territorial, no a la Nación.

También se puede deducir que la creación de organismos como los del proyecto de ley, los cuales son concebidos en el nivel territorial, es del resorte de las instancias ejecutivas de ese nivel, por lo cual su creación no puede circunscribirse al marco de una ley, pues con esto podríamos estar vulnerando los principios y derechos constitucionales que conlleva la autonomía territorial.

**4. Proposición**

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la plenaria de la Corporación, aceptar las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad parcial al Proyecto de ley número 109 de 1995 Cámara, 217 de 1996 Senado, *por la cual se crea la Escuela Integral Generadora de Desarrollo*, y en consecuencia, su archivo.

*Rocío Arias Hoyos*, Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia; *Alonso Acosta Osio*, Representante a la Cámara por el departamento de Atlántico, Presidente; *Carlos Gaviria Díaz*, Senador de la República.

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 560 - Jueves 30 de octubre de 2003

SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 130 de 2003 Senado, por la cual se establecen procedimientos para la titulación de bienes inmuebles afectos al uso público y se dictan otras disposiciones .....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate y Texto original al Proyecto de ley número 08 de 2002 Senado, por la cual se establece el día del ayuno y la oración por la salvación de Colombia .....	8
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 38 de 2003 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de coproducción audiovisual entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Canadá, hecho y firmado en la ciudad de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de julio de dos mil dos (2002) .....	9
<b>OBJECIONES PRESIDENCIALES</b>	
Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 109 de 1995 Cámara, 217 de 1995 Senado, por la cual se crea la Escuela Integral Generadora de Desarrollo .....	11