



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - N° 64

Bogotá, D. C., miércoles 7 de marzo de 2007

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se establece un proceso especial
para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.*

Bogotá, D. C., 7 de febrero 2007

Doctora

DILIAN FRANCISCA TORO

Presidenta del honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: **Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 102 de 2006 Senado**, por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.

Respetada señora presidenta:

Cumplimos con el deber de rendir informe sobre el proyecto de la referencia, acatando la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República.

Con la finalidad de facilitar el estudio, comprensión y utilidad del proyecto, nos permitimos explicar lo siguientes tópicos.

Filosofía del proyecto:

Dentro de la filosofía del artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, este proyecto puede convertirse en instrumento de democratización de la propiedad, en la medida en que quienes tienen falsa, precaria o incompleta tradición, podrán sanear sus títulos y disfrutar íntegramente de su derecho de propiedad.

La Constitución de 1991 clasifica los derechos en fundamentales, sociales, económicos y culturales, colectivos y del ambiente. La propiedad no está incluida en el Título I de la Constitución como derecho fundamental, sino que hace parte del Título II, es decir, de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

Sin embargo, la propiedad está relacionada con varios derechos fundamentales, entre los cuales podrían citarse el reconoci-

miento de la personalidad jurídica, el libre desarrollo de la personalidad y la vida, e inclusive la vivienda, en tanto el derecho a la propiedad puede ser producto de una actividad creativa, y es un medio de subsistencia que coadyuva el desarrollo de la propia personalidad.

Nada impide en consecuencia, considerarla como derecho fundamental, por la relación que puede tener con los derechos fundamentales que la Constitución describe como tales y con otros de especial significación. Precisamente, este tratamiento le ha dado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia.

A continuación nos referiremos al saneamiento de la falsa tradición que es el punto central del proyecto de ley, al procedimiento, a la competencia, a las pruebas y al derecho de oposición.

Saneamiento, procedimiento y competencia

En el derecho colombiano se sigue la teoría del título y el modo en materia de derecho de propiedad de bienes inmuebles. La tradición de estos se realiza con la inscripción de los actos respectivos en las oficinas de registro de instrumentos públicos.

El artículo 7° del Decreto-ley 1250 de 1970 creó una nueva figura en el Derecho de la Propiedad Inmueble en Colombia, al determinar que en las secciones o columnas de las que consta el folio de matrícula inmobiliaria, la sexta se destina a la inscripción de títulos que conlleven la falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.

¿Qué se entiende por falsa tradición? Según el tratadista Miguel Dancur Baldovino, se entiende como la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos, que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio o propiedad sobre un inmueble o derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia por cualquiera de los medios establecidos en la ley. Esa inscripción se lleva en la sexta columna o sección del folio de matrícula correspondiente. Ilustremos con el siguiente ejemplo, de la autoría de Hernando De Soto;

“Si yo le digo que le regalo mi automóvil y le doy las llaves o el título de propiedad, todo el mundo tomaría el título de propiedad y no las llaves, porque la propiedad está representada en el título”.

Por consiguiente, si el título de que nos habla De Soto es de los que conllevan la falsa tradición, es mejor quedarse con las llaves del carro, porque los títulos con falsa tradición (que son muchísimos en nuestro país), no transfieren propiedad, impidiendo a quien los adquiere efectuar en el caso de bienes inmuebles, actos de señor y dueño en los términos del artículo 669 del Código Civil, tales como englobarlo, segregarlo, gravarlo con hipoteca, darlo en prenda general de acreedores, limitarlo con servidumbres, usufructos, someterlo al régimen de propiedad horizontal.

En la sentencia de casación civil del 22 de agosto de 2006 la Corte Suprema de Justicia hizo estos pronunciamientos sobre la declaración de pertenencia:

“Aunado a lo anterior, es de ver que el legislador en otros casos ha consagrado de modo expreso que el titular del derecho de dominio puede incoar la acción de declaración de pertenencia. Así, el Capítulo V de la Ley 9ª de 1989, modificado por la Ley 388 de 1997, trata de la “Legalización de Títulos” y comprende en los artículos 51 de la Ley 9ª de 1989 y 94 de la Ley 388 de 1997 los procedimientos para quienes pretendan sanear títulos existentes por el camino de la usucapión. Igualmente, en la regulación prevista para la pequeña propiedad rural, el Decreto 508 de 1974, artículo 8º prevé la hipótesis concreta de que la demanda se dirija contra persona indeterminada.

La Corte reitera ahora lo dicho en la sentencia del 3 de julio de 1979, oportunidad en que precisó:

“Que siendo la usucapión ordinaria o extraordinaria, el medio más adecuado para sanear los títulos sobre inmuebles, nada se opone a que el dueño de un predio, quien tiene sobre él título de dominio debidamente registrado, demande luego, con apoyo en el artículo 413 del Código de Procedimiento Civil, que se haga en su favor la declaración de pertenencia sobre el bien respectivo, pues logrando sentencia favorable no solo afirma con solidez su título de dominio, obteniendo la mejor prueba que de él existe, sino que así alcanza la limpieza de los posibles vicios que su primitivo título ostentara y termina con las expectativas y los derechos que los terceros tuvieran sobre el mismo bien” (Expediente número 25843-3103-001-2000-00081-01. Magistrado ponente doctor Edgardo Villamil Portilla).

Como gran parte de los títulos sobre la propiedad inmueble se encuentra con falsa tradición, proponemos crear un proceso especial para su saneamiento, no contencioso, que se tramitaría ante los jueces civiles o promiscuos municipales, siempre y cuando no haya oposición, caso en el cual y después de intentar la conciliación a través de una audiencia especial y no prosperar, el expediente se archivará y el interesado podrá optar por acudir al proceso de pertenencia ante los jueces civiles del circuito.

Cabe anotar que el conocido proceso de pertenencia conlleva varias dificultades para el interesado. Además de que se tramita ante los juzgados del circuito (en la actualidad, existen 425 juzgados de circuito para 1.098 municipios), el trámite incluye notificaciones y citaciones por edicto que no calan en la agilización de la actuación judicial moderna ni están acordes con el beneficio que se espera tengan los usuarios, contribuyendo a la congestión de asuntos y mora en la decisión de los mismos.

En cambio el proceso que se propone, al ser adelantado por los jueces municipales, permite que el usuario tenga acceso a la justicia prontamente y sin barreras, ya que este se desarrollaría en forma ágil, rápida y económica, pues sus requisitos son mínimos, y sus garantías máximas.

Es preciso resaltar que el Senador Eduardo Enríquez Maya propuso la competencia a prevención para los señores Registradores de Instrumentos Públicos y jueces municipales, con el argumento de que aquellos conocen la historia de la propiedad inmueble y tienen adecuada formación académica para tramitar un proceso de esta naturaleza, el cual culmina con el saneamiento de los títulos que ellos manejan.

Aplicando a cabalidad la filosofía democrática del debido proceso, su actuar sería rápido recurriendo a la oralidad en su trámite y decisiones, y sus costos muy bajos, pues la inscripción se cobraría como acto sin cuantía y los honorarios del apoderado no superarían el 3% del avalúo catastral del predio.

La oralidad en el trámite de los procesos es una cultura, un principio, una técnica que debe inspirar y aplicarse en los procedimientos judiciales en Colombia, como está ocurriendo con el sistema penal acusatorio, es necesario entonces ponernos a tono con las exigencias de la era contemporánea, a semejanza de los países más avanzados del mundo en esta materia.

Nada mejor para justificar esta aseveración el pensamiento de Lougi Ferrajoli quien hermosamente expresara: “*Un modelo de procedimiento indica siempre un modelo de civilización*”.

Al tener el país un mecanismo especial para sanear la falsa tradición como el que se propone, tendríamos un gran volumen de inmuebles en garantía de las transacciones que se llevarán a cabo, y desde el punto de vista de los programas de vivienda que está impulsando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desaparecería el obstáculo actual de la titulación falsa o irregular, pues podrían construirse viviendas en los inmuebles que atraviesan esa situación y que llegaría a sanearse debidamente. Es sin duda alguna un provecho palpable y a corto tiempo que haría efectivo otro de los derechos que consagra la Constitución Política de 1991, que es la vivienda digna.

Según el estudio desarrollado en más de 145 países por el Banco Mundial “Doing business in 2005 –eliminando obstáculos al crecimiento”, debido a que se ven obligados a pagar altos costos de operación para obtener un título de propiedad formal, muchos aspirantes a empresarios poseen activos informales que no pueden utilizar como garantía para obtener un crédito. Esto es lo que De Soto denomina el “Capital Muerto”. La solución es sanear los títulos de propiedad con costos en tiempo y dinero, mínimos.

Por la discusión amplia y profunda que tuvo este proyecto al interior de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, es apenas natural que hubieran surgido, no solamente iniciativas y sugerencias nuevas, producto de la participación de distinguidos congresistas, sino también proposiciones tendientes a blindar este proyecto de ley de dificultades que podrían presentarse en el saneamiento de títulos.

En primer lugar, lo referente a la extensión del predio sobre el cual se pretende sanear la titulación. Y en segundo término, la relativa a la posibilidad de que sobre bienes inmuebles de cuya propiedad o posesión han sido desplazados sus legítimos propietarios o poseedores, se intente sanear la titulación para legalizar desplazamientos forzados o cualquier otra forma de violencia o engaño o testaferrato.

El artículo 1° del proyecto recoge las Propositiones números 66 y 67 presentadas por los honorables Senadores Eduardo Enríquez Maya, Gustavo Petro y Héctor Helí Rojas. Por esto se dice que podrán sanearse, por medio del proceso especial establecido en la presente ley, los títulos incompletos de aquellos poseedores de bienes inmuebles cuya extensión no sea superior a diez (10) hectáreas y que demuestren que su precaria tradición no es producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado o testaferrato.

El artículo 10 del proyecto recoge la Proposición número 68 presentada por los honorables Senadores Jesús Ignacio García, Luis Fernando Velasco y Eduardo Enríquez Maya, en este sentido.

Como oposición a las pretensiones del demandante, se tendrán en cuenta las objeciones relacionadas con la propiedad, la posesión, la violación de normas jurídicas, el desplazamiento forzado o cualquier forma de violencia o engaño, o testaferrato, las cuales podrán plantearse oralmente en la diligencia de inspección a que se refiere el artículo 9° de esta ley. Si la oposición se formula, el juez oír a las partes y fomentará la conciliación. Lograda esta, continuará el proceso. En todo caso, la audiencia especial se celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de presentación de la oposición o de recibo del expediente. Si las partes no concilian sus diferencias, el proceso se archivará.

En esta diligencia, se plantearán todas las objeciones que hubiere en contra del saneamiento de títulos, especialmente aquellas que se refieran al desplazamiento forzado o a cualquier otra forma de violencia o engaño, o testaferrato. Demostrada una de estas objeciones, el juez se abstendrá de ordenar el saneamiento de títulos y determinará el archivo del expediente.

Si por alguna circunstancia debidamente justificada, quien se opone a las pretensiones no se pudiere presentar a la diligencia de inspección, el juez dentro de los cinco (5) días siguientes a esta, convocará la audiencia especial para valorar pruebas, y llamará a conciliar.

Como puede verse, en la diligencia de inspección judicial se plantearán todas las objeciones que hubiere para que el juez de conocimiento no ordene el saneamiento de títulos, especialmente en los casos de desplazamiento forzado o de cualquier forma de violencia o engaño, o testaferrato, que se hayan utilizado para hacerse a la posesión de la propiedad del predio sometido al proceso.

Solamente después de demostrarse que la forma de adquirir la posesión a la propiedad fue regular y pacífica, esto es porque no hubo desplazamiento forzado, ni violencia, ni engaño, o testaferrato, puede el juez ordenar el saneamiento que el demandante pretende. Si esto es así, no hay necesidad de un artículo en el que se diga que será nulo de pleno derecho el saneamiento de títulos cuando se compruebe que la posesión sobre el bien cuyo título fue objeto de saneamiento o la constitución del mismo, tuvo origen en el desplazamiento forzado o en cualquier otra forma de violencia o engaño, o testaferrato.

Si todas esas cuestiones se dilucidaron dentro del proceso, decir, que será nulo de pleno derecho el saneamiento ordenado mediante sentencia, es quitarle valor de cosa juzgada a la misma, y establecer un mecanismo para poner en duda el procedimiento y la decisión judicial.

Oposición y prueba

Una vez cumplida la primera parte del procedimiento especial que prevé el artículo 8° del proyecto, el juez que conoce del

mismo fijará fecha y hora para practicar diligencia de inspección judicial con la finalidad de identificar el inmueble, verificar la posesión material que ejerce el demandante y ofrecer oportunidad para que quienes lo consideren del caso se opongán al saneamiento de títulos.

En esta diligencia, se plantearán todas las objeciones que haya en contra del saneamiento de títulos, especialmente aquellas que se refieran al desplazamiento forzado o a cualquier otra forma de violencia o engaño, o testaferrato. De manera que demostrando un factor que indique cualquiera de estas formas de violencia, el juez se abstendrá de ordenar el saneamiento de títulos y determinará el archivo del expediente.

El juez oír a las partes y fomentará la conciliación, y si esta se logra el proceso continuará su trámite, de lo contrario se ordena el archivo correspondiente y el camino a seguir es el que prevé el Código de Procedimiento Civil para el juicio de pertenencia.

Las pruebas que pueden hacerse valer en el proceso de saneamiento del título son todas las que autoriza el Código de Procedimiento Civil, pero tendrán particular prelación y eficacia los títulos de propiedad y la inspección judicial que debe hacerse al predio sobre el cual recae el saneamiento.

A manera de conclusión dejamos constancia de lo siguiente:

Colombia con esta ley entraría al tercer milenio realizando un trabajo sin precedentes para reforzar los derechos de los pobres sobre sus activos inmuebles; por lo tanto hay que proceder con audacia para derribar sistemas tradicionales del siglo pasado, para reemplazarlos con uno nuevo, poniendo en práctica la oralidad, la publicidad, la concentración, que vienen a ser cimientos fundamentales del procedimiento moderno.

Los nuevos propietarios tendrán entre otros beneficios, el acceso al mundo financiero; se lograría dar respuesta a los programas de vivienda; se venderían los inmuebles por el precio justo; se transferirían los mismos sin complicación alguna y de contera, serían acreedores de las líneas de crédito y subsidios que ofrece el Estado; en consecuencia, este sistema produciría un impacto profundo en la economía del país.

Dejamos a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble*.

Proposición

Los argumentos expuestos en precedencia nos llevan a proponer a la Plenaria del honorable Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 102 de 2006 Senado**, *por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble*, con el articulado adjunto.

Atentamente,

Ponentes:

Jesús Ignacio García Valencia, Gustavo Petro Urrego (fuera del país), *Javier Cáceres Leal, Oscar Darío Pérez Pineda, Samuel Arrieta Buelvas; Eduardo Enríquez Maya* (Coordinador de Ponentes).

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Podrán sanearse, por medio del proceso especial establecido en la presente ley, los títulos de dominio incompletos que conlleven la llamada falsa tradición, de aquellos poseedores de bienes inmuebles cuya extensión no sea superior a diez (10) hectáreas y que demuestren que su precaria tradición no es producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato.

Artículo 2°. *Autoridad competente.* Concédese a los jueces civiles y promiscuos municipales competencia para adelantar el proceso especial que se regula en la presente ley.

Artículo 3°. *Requisitos.* Para la aplicación de este proceso especial se requiere lo siguiente:

a) Que el inmueble sometido a este proceso tenga título o títulos registrados durante un periodo igual o superior a cinco (5) años y cuya inscripción corresponda a la llamada falsa tradición, a excepción de aquellos títulos para cuyo saneamiento sólo sea necesaria la adjudicación en sucesión notarial o judicial del último titular del derecho de dominio;

b) Que el inmueble se posea materialmente en forma pública, pacífica y continua;

c) Que en el folio de matrícula correspondiente no figuren gravámenes y/o medidas cautelares vigentes;

d) Que el inmueble objeto del proceso conforme a lo previsto en las reglas y principios de la legislación agraria, no se halle sometido al régimen de la propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994, lo cual será certificado por el Incoder;

e) Que con respecto al inmueble de que se trate no se haya iniciado con anterioridad a la demanda alguno de los procedimientos administrativos agrarios de titulación de baldíos, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, o de las comunidades indígenas o afrodescendientes o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria, lo cual será certificado por el Incoder.

Artículo 4°. *Titular de la acción.* Quien tenga título o títulos registrados que se enmarquen en la llamada falsa tradición, al tenor del artículo 7° del Decreto-ley 1250 de 1970 podrá, mediante abogado inscrito, presentar demanda por escrito ante el juez civil o promiscuo municipal, correspondiente a la ubicación del inmueble, para que, previa inspección al inmueble, sanee su titulación por providencia debidamente motivada, la cual en firme, será inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, como modo de adquirir.

Artículo 5°. *Requisitos de la demanda.* Toda demanda tendiente a la aplicación del proceso especial previsto en esta ley, deberá cumplir en general con los requisitos señalados por el artículo 75 del Código de Procedimiento Civil, y, específicamente, los siguientes:

- a) La designación del Juez a quien se dirija;
- b) La identificación, nacionalidad, domicilio y residencia del demandante;

c) El nombre y la identificación del apoderado del demandante;

d) Lo que se pretende;

e) La localización del inmueble, descripción con cabida y linderos, nomenclatura si es urbano, y, si es rural, el nombre con el que se conoce en la región y sus colindantes actuales;

f) El lugar y la dirección donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales principales, donde pueden ser citados los colindantes, y donde recibirán notificaciones personales el demandante y su apoderado. Si se ignora el lugar o dirección donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales principales o citados los colindantes, así se afirmará bajo juramento, que se entenderá prestado por la presentación del respectivo escrito;

g) La exposición de los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones;

h) Los fundamentos de derecho;

i) La solicitud de los medios probatorios que hará valer el demandante, especialmente la inspección al inmueble.

Artículo 6°. *Anexos.* A la demanda deberá adjuntarse la certificación de la autoridad competente de que tratan los literales d) y e) del artículo 3° de la presente ley. Igualmente deberá anexarse el Certificado de Tradición del Inmueble, el Certificado Catastral del Predio y el poder debidamente otorgado. La autoridad competente para expedir las anteriores certificaciones tendrá un término perentorio de quince (15) días hábiles para hacerlo, so pena de incurrir en falta grave.

Artículo 7°. *Condiciones de procedibilidad.* Para la aplicación del proceso especial de saneamiento de la titulación, se requiere que la propiedad inmueble cumpla las siguientes condiciones, las cuales deberán declararse bajo la gravedad de juramento en la presentación de la demanda:

i) Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles o de uso público, inembargables, o no enajenables ni de los señalados en los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política, y en general, cuando se trate de bienes cuya apropiación, posesión u ocupación, según el caso, se halle prohibida o restringida por la Constitución o la ley;

ii) Que el inmueble no se encuentre ubicado en las zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen o en similares zonas urbanas;

iii) Que no haga parte de urbanizaciones o desarrollos que no cuenten con los requisitos legales;

iv) Que el inmueble objeto del proceso no se encuentre ubicado en las áreas o zonas que se señalan a continuación:

- Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, o aquellas que se definan por estudios geotécnicos que en cualquier momento adopte oficialmente la administración municipal, distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- Las zonas de cantera que hayan sufrido grave deterioro físico, hasta tanto adelanten un manejo especial de recomposición geomorfológica de su suelo que las habilite para el desarrollo urbano.

• Las construcciones que se encuentren total o parcialmente en terrenos afectados en los términos del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989.

Artículo 8°. *Admisión de la demanda y notificaciones.* Presentada la demanda el juez la calificará y determinará mediante auto su admisión o rechazo.

La admisión o rechazo de la demanda se sujetará a lo preceptuado en el Código de Procedimiento Civil.

En el auto admisorio de la demanda, el juez ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, la notificación del auto al titular o titulares de derechos reales principales si se conocieren y existieren, y el emplazamiento de personas indeterminadas y la citación de todos los colindantes del inmueble.

Parágrafo. Si los colindantes no concurren a la citación, se entenderá que no tienen interés en el asunto.

Artículo 9°. *Diligencia de inspección.* Cumplido el trámite precedente y dentro de los diez (10) días siguientes, el juez correspondiente fijará el día y la hora en que se practicará la diligencia de inspección, cuyas expensas y honorarios asumirá el demandante.

Si llegados el día y hora fijados para la diligencia el demandante no se presenta o no suministra los medios necesarios para practicarla, no podrá llevarse a cabo. El demandante, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, deberá expresar las razones que justifiquen su inasistencia o incumplimiento. El juez las evaluará y determinará si se fija nueva fecha y hora o se archiva la actuación. En caso de no encontrar razones justificativas, el juez sancionará al demandante con multa equivalente al pago de un salario mínimo legal mensual vigente a favor del Tesoro Nacional y se archivará el expediente sin perjuicio de que se pueda presentar nueva demanda.

Parágrafo 1°. Si por alguna circunstancia el juez que practica la diligencia no pudiere identificar el inmueble por sus linderos y cabida, suspenderá la diligencia y ordenará la práctica de las pruebas que considere necesarias para lograr su plena identificación.

Parágrafo 2°. Si de la inspección resultaren inconsistencias en la cabida y linderos del inmueble, por tratarse de parte del mismo, por cambios de los cauces de los ríos, por la construcción de carreteras, o por cualquier otra circunstancia ajena a la voluntad del demandante, se procederá a nombrar perito para identificar plenamente el inmueble y solucionar las inconsistencias que se hubieren presentado. Una vez individualizado, se actualizarán sus cambios en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria si lo tuviere, de lo contrario se asignará un folio nuevo.

Parágrafo 3°. La identificación física de los inmuebles se apoyará en planos georreferenciados, con coordenadas geográficas referidas a la red geodésica nacional. Para los inmuebles rurales si no fuere posible se hará mediante presentación de un plano en el cual se determine la descripción, cabida y linderos, elaborado por la autoridad catastral o por un topógrafo, agrimensor o ingeniero con matrícula profesional vigente.

Artículo 10. *Oposición.* Como oposición a las pretensiones del demandante, se tendrán en cuenta las objeciones relacionadas con la propiedad, la posesión, la violación de normas jurídicas, el desplazamiento forzado o cualquier forma de violencia

o engaño o testaferrato, las cuales podrán plantearse oralmente en la diligencia de inspección a que se refiere el artículo 9° de esta ley. Si la oposición se formula, el juez oír a las partes y fomentará la conciliación. Lograda esta, continuará el proceso. En todo caso, la audiencia especial se celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de presentación de la oposición o de recibo del expediente. Si las partes no concilian sus diferencias el proceso se archivará.

Parágrafo 1°. En esta diligencia, se plantearán todas las objeciones que hubiere en contra del saneamiento de títulos, especialmente aquellas que se refieran al desplazamiento forzado o a cualquier otra forma de violencia o engaño, o testaferrato. Demostrada una de estas objeciones, el juez se abstendrá de ordenar el saneamiento de títulos y determinará el archivo del expediente.

Parágrafo 2°. Si por alguna circunstancia debidamente justificada, quien se opone a las pretensiones no se pudiere presentar a la diligencia de inspección, el juez dentro de los cinco (5) días siguientes a esta, convocará la audiencia especial para valorar pruebas, y llamará a conciliar.

Artículo 11. *Acta de inspección y decisión.* Si en la diligencia de inspección al inmueble se determina su identificación plena y no hubiere oposición, se dejará constancia en el acta, con base en la cual el juez proferirá inmediatamente providencia de saneamiento del título o títulos de propiedad, la cual se notificará en estrados.

Artículo 12. *Recursos.* Contra la providencia que ordena el saneamiento de la propiedad, procederá el recurso de apelación ante el juez civil del circuito del distrito judicial con competencia en el lugar de localización del inmueble.

Artículo 13. *Honorarios.* Los honorarios del apoderado del demandante serán fijados mediante auto por el Juez y equivaldrán al tres (3%) por ciento del avalúo catastral del inmueble, suma que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Los honorarios del perito si lo hubiere, serán fijados de igual manera teniendo en cuenta la calidad de la experticia y el avalúo catastral, determinándose con un máximo del 1% de este avalúo y un mínimo del 50% de un salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 14. *Derechos de registro.* Previa cancelación de los derechos de registro que se liquidarán como acto sin cuantía, la providencia una vez en firme, hace tránsito a cosa juzgada material, produce efectos *erga omnes* y se registrará en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente para que cumpla todos los efectos de modo de adquirir, publicidad, medio de prueba y seguridad jurídica.

Artículo 15. *Aplicación retrospectiva de la ley.* El interesado o interesados que hubieren cumplido con los requisitos consagrados en esta ley antes de su entrada en vigencia, podrán acogerse al procedimiento previsto en la misma, sin perjuicio de que quien sea demandado, pueda oponerse a la pretensión.

Artículo 16. *Vigencia.* Esta ley empieza a regir seis meses después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Eduardo Enríquez Maya,
Hay firma ilegible.

**TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA
PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2006 SENADO**

por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Podrán sanearse, por medio del proceso especial establecido en esta ley, los títulos incompletos o insuficientes de aquellos propietarios de bienes inmuebles de extensión no superior a diez (10) hectáreas, que demuestren que su precaria tradición o tenencia no es producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, o testaferrato.

Artículo 2°. *Autoridad competente.* Concédese a los jueces civiles y promiscuos municipales competencia para adelantar el proceso especial que se regula en la presente ley.

Artículo 3°. *Requisitos.* Para la aplicación de este proceso especial se requiere lo siguiente:

a) Que el inmueble sometido a este proceso tenga título o títulos registrados durante un periodo igual o superior a cinco (5) años y cuya inscripción corresponda a la llamada falsa tradición, a excepción de aquellos títulos para cuyo saneamiento sólo sea necesaria la adjudicación en sucesión notarial o judicial del último titular del derecho de dominio;

b) Que el inmueble se posea materialmente en forma pública, pacífica y continua;

c) Que en el folio de matrícula correspondiente no figuren gravámenes y/o medidas cautelares vigentes,

d) Que el inmueble objeto del proceso conforme a lo previsto en las reglas y principios de la legislación agraria, no se halle sometido al régimen de la propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994, lo cual será certificado por el Incoder;

e) Que con respecto al inmueble de que se trate no se haya iniciado con anterioridad a la demanda alguno de los procedimientos administrativos agrarios de titulación de baldíos, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, o de las comunidades indígenas o afrodescendientes o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria, lo cual será certificado por el Incoder.

Artículo 4°. *Titular de la acción.* Quien tenga título o títulos registrados que se enmarquen en la llamada falsa tradición, al tenor del artículo 7° del Decreto-ley 1250 de 1970 podrá, mediante abogado inscrito, presentar demanda por escrito ante el juez civil o promiscuo municipal, correspondiente a la ubicación del inmueble, para que, previa inspección al inmueble, sanee su titulación por providencia debidamente motivada, la cual en firme, será inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, como modo de adquirir.

Artículo 5°. *Requisitos de la demanda.* Toda demanda tendiente a la aplicación del proceso especial previsto en esta ley, deberá cumplir en general con los requisitos señalados por el artículo 75 del Código de Procedimiento Civil, y, específicamente, los siguientes:

a) La designación del Juez a quien se dirija;

b) La identificación, nacionalidad, domicilio y residencia del demandante;

c) El nombre y la identificación del apoderado del demandante;

d) Lo que se pretende;

e) La localización del inmueble, descripción con cabida y linderos, nomenclatura si es urbano, y, si es rural, el nombre con el que se conoce en la región y sus colindantes actuales;

f) El lugar y la dirección donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales principales, donde pueden ser citados los colindantes, y donde recibirán notificaciones personales el demandante y su apoderado. Si se ignora el lugar o dirección donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales principales o citados los colindantes, así se afirmará bajo juramento, que se entenderá prestado por la presentación del respectivo escrito;

g) La exposición de los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones;

h) Los fundamentos de derecho;

i) La solicitud de los medios probatorios que hará valer el demandante, especialmente la inspección al inmueble.

Artículo 6°. *Anexos.* A la demanda deberá adjuntarse la certificación de la autoridad competente de que tratan los literales d) y e) del artículo 3° de la presente ley. Igualmente deberá anexarse el Certificado de Tradición del Inmueble, el Certificado Catastral del Predio y el poder debidamente otorgado. La autoridad competente para expedir las anteriores certificaciones tendrá un término perentorio de quince (15) días hábiles para hacerlo, so pena de incurrir en falta grave.

Artículo 7°. *Condiciones de procedibilidad.* Para la aplicación del proceso especial de saneamiento de la titulación, se requiere que la propiedad inmueble cumpla las siguientes condiciones, las cuales deberán declararse bajo la gravedad de juramento en la presentación de la demanda:

i) Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles o de uso público, inembargables, o no enajenables ni de los señalados en los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política, y en general, cuando se trate de bienes cuya apropiación, posesión u ocupación, según el caso, se halle prohibida o restringida por la Constitución o la ley;

ii) Que el inmueble no se encuentre ubicado en las zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen o en similares zonas urbanas;

iii) Que no haga parte de urbanizaciones o desarrollos que no cuenten con los requisitos legales;

iv) Que el inmueble objeto del proceso no se encuentre ubicado en las áreas o zonas que se señalan a continuación:

- Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, o aquellas que se definan por estudios geotécnicos que en cualquier momento adopte oficialmente la administración municipal, distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- Las zonas de cantera que hayan sufrido grave deterioro físico, hasta tanto adelanten un manejo especial de recomposición geomorfológica de su suelo que las habilite para el desarrollo urbano.

• Las construcciones que se encuentren total o parcialmente en terrenos afectados en los términos del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989.

Artículo 8º. *Admisión de la demanda y notificaciones.* Presentada la demanda el juez la calificará y determinará mediante auto su admisión o rechazo.

La admisión o rechazo de la demanda se sujetará a lo preceptuado en el Código de Procedimiento Civil.

En el auto admisorio de la demanda, el juez ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, la notificación del auto al titular o titulares de derechos reales principales si se conocieren y existieren, y el emplazamiento de personas indeterminadas y la citación de todos los colindantes del inmueble.

Parágrafo. Si los colindantes no concurren a la citación, se entenderá que no tienen interés en el asunto.

Artículo 9º. *Diligencia de inspección.* Cumplido el trámite precedente y dentro de los diez (10) días siguientes, el juez correspondiente fijará el día y la hora en que se practicará la diligencia de inspección, cuyas expensas y honorarios asumirá el demandante.

Si llegados el día y hora fijados para la diligencia el demandante no se presenta o no suministra los medios necesarios para practicarla, no podrá llevarse a cabo. El demandante, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, deberá expresar las razones que justifiquen su inasistencia o incumplimiento. El juez las evaluará y determinará si se fija nueva fecha y hora o se archiva la actuación. En caso de no encontrar razones justificativas, el juez sancionará al demandante con multa equivalente al pago de un salario mínimo legal mensual vigente a favor del Tesoro Nacional y se archivará el expediente sin perjuicio de que se pueda presentar nueva demanda.

Parágrafo 1º. Si por alguna circunstancia el juez que practica la diligencia no pudiere identificar el inmueble por sus linderos y cabida, suspenderá la diligencia y ordenará la práctica de las pruebas que considere necesarias para lograr su plena identificación.

Parágrafo 2º. Si de la inspección resultaren inconsistencias en la cabida y linderos del inmueble, por tratarse de parte del mismo, por cambios de los cauces de los ríos, por la construcción de carreteras, o por cualquier otra circunstancia ajena a la voluntad del demandante, se procederá a nombrar perito para identificar plenamente el inmueble y solucionar las inconsistencias que se hubieren presentado. Una vez individualizado, se actualizarán sus cambios en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria si lo tuviere, de lo contrario se asignará un folio nuevo.

Parágrafo 3º. La identificación física de los inmuebles se apoyará en planos georreferenciados, con coordenadas geográficas referidas a la red geodésica nacional. Para los inmuebles rurales si no fuere posible se hará mediante presentación de un plano en el cual se determine la descripción, cabida y linderos, elaborado por la autoridad catastral o por un topógrafo, agrimensor o ingeniero con matrícula profesional vigente.

Artículo 10. *Oposición.* Como oposición a las pretensiones del demandante, sólo se tendrán en cuenta las objeciones relacionadas con la propiedad, o la violación de normas jurídicas, las cuales podrán plantearse oralmente en la diligencia de inspección a que se refiere el artículo 9º de esta ley. Si la oposición se formula, el juez oír a las partes y fomentará la conciliación. Lograda esta, continuará el proceso. En todo caso, la audiencia

especial se celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de presentación de la oposición o de recibo del expediente. Si las partes no concilian sus diferencias el proceso se archivará.

Parágrafo. Si por alguna circunstancia debidamente justificada, quien se opone a las pretensiones no se pudiere presentar a la diligencia de inspección, el juez dentro de los cinco (5) días siguientes a esta, convocará la audiencia especial para valorar pruebas, y llamará a conciliar.

Artículo 11. *Acta de inspección y decisión.* Si en la diligencia de inspección al inmueble se determina su identificación plena y no hubiere oposición, se dejará constancia en el acta, con base en la cual el juez proferirá inmediatamente providencia de saneamiento del título o títulos de propiedad, la cual se notificará en estrados.

Artículo 12. *Recursos.* Contra la providencia que ordena el saneamiento de la propiedad, procederá el recurso de apelación ante el juez civil del circuito del distrito judicial con competencia en el lugar de localización del inmueble.

Artículo 13. *Honorarios.* Los honorarios del apoderado del demandante serán fijados mediante auto por el Juez y equivaldrán al tres (3%) por ciento del avalúo catastral del inmueble, suma que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Los honorarios del perito si los hubiere, serán fijados de igual manera teniendo en cuenta la calidad de la experticia y el avalúo catastral, determinándose con un máximo del 1% de este avalúo y un mínimo del 50% de un salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 14. *Derechos de registro.* Previa cancelación de los derechos de registro que se liquidarán como acto sin cuantía, la providencia una vez en firme, hace tránsito a cosa juzgada material, produce efectos *erga omnes* y se registrará en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente para que cumpla todos los efectos de modo de adquirir, publicidad, medio de prueba y seguridad jurídica.

Artículo 15. *Aplicación retrospectiva de la ley.* El interesado o interesados que hubieren cumplido con los requisitos consagrados en esta ley antes de su entrada en vigencia, podrán acogerse al procedimiento previsto en la misma, sin perjuicio de que quien sea demandado, pueda oponerse a la pretensión.

Artículo 16. Será nulo de pleno derecho el saneamiento de títulos cuando se compruebe que la posesión sobre el bien cuyo título fue objeto de saneamiento o la constitución del mismo, tuvo origen en el desplazamiento forzado o cualquier otra forma de violencia o engaño.

Artículo 17. *Vigencia.* Esta ley empieza a regir seis meses después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 102 de 2006 Senado**, por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble, según consta en la sesión de la Comisión Primera del día 5 de diciembre de 2006, Acta número 23.

Ponente:

Eduardo Enríquez Maya,
Honorable Senador de la República.

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

