



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 248

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de mayo de 2011

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2011 SENADO

por la cual se establece un proceso especial para formalizar la propiedad y otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 11 de mayo de 2011

Señor Presidente y demás miembros

Comisión Primera Constitucional
Permanente

Senado de la República

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 258 de 2011 Senado, *por la cual se establece un proceso especial para formalizar la propiedad y otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

Cumplimos la honrosa misión encomendada por la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional, en el sentido de rendir informe de ponencia para Primer Debate respecto del Proyecto de ley número 258 de 2011 Senado. Lo hacemos dividiendo nuestro trabajo en 7 capítulos, tal como a continuación puede verse:

1. Iniciativa Congresional

El proyecto que presentamos a consideración del Congreso se inscribe en el programa

de formalización de la propiedad que en lo rural está desarrollando el Gobierno, participa de la necesidad de solucionar los problemas existentes, tanto en la ciudad como en el campo, y formula una solución adecuada para reconocer los derechos del poseedor material de bienes inmuebles, cual es la alternativa procesal, pues, de un lado, las situaciones de hecho generan incertidumbre y desasosiego en la comunidad y, de otro, es deber del Congreso hacer uso del poder de configuración legislativa para dar a los colombianos seguridad y garantía en el ejercicio de sus derechos.

Un proyecto de ley con esa filosofía desarrolla el artículo 22 de la Constitución Política, entendiéndolo en el más elemental de los sentidos, como un instrumento para abrir caminos de paz, ya que esta es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Los poseedores de buena fe no deben permanecer en silencio, en actitud pasiva. Por el contrario, pueden aspirar a tener una expresión jurídica y esta es un proceso público, oral, ágil y garantista que refleje y satisfaga sus pretensiones, desde luego con el respeto de los derechos de terceras personas.

2. Finalidad

Nuevos y palpitantes motivos han surgido para insistir en este proyecto de ley. Los niveles de pobreza de nuestra comunidad rural han aumentado, tanto por la influencia de factores externos como por la ocurrencia de fenómenos naturales como el invierno, el último de tal magnitud que obligó al gobierno a declarar el estado de emergencia social y ecológica para atender sus consecuencias. Y además,

el Gobierno ha expuesto, dentro de la política de prosperidad democrática, varias iniciativas que se relacionan con la propiedad, tales como el reconocimiento de las víctimas y la reparación e indemnización de los perjuicios que se les han causado y la restitución de tierras a los desplazados.

El derecho de propiedad, elevado a la categoría de fundamental por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es inherente al trabajo y a las actividades que día a día realizan mujeres y hombres en nuestra sociedad, pues ambos se materializan en la adquisición de bienes y en su conservación para satisfacer necesidades presentes y futuras.

La propiedad rural es un objetivo que llama la atención del actual Gobierno y en especial del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, pues la explotación, la posesión de tierras y su formalización en títulos legítimos coadyuvan en la consecución de las metas centrales de todo Estado Social de Derecho, cuales son la unidad nacional, la prosperidad general, el trabajo, la igualdad y la justicia.

El colombiano que con esfuerzo y buena fe llega a poseer bienes tiene derecho a que el Estado le reconozca esta situación y le formalice su propiedad para poder usarla, gozarla y disponer de ella si es del caso, siempre con vocación de servicio o función social. Así podrá involucrarse en el giro ordinario de los negocios lícitos, satisfacer sus necesidades personales y familiares y vivir con tranquilidad.

3. Contenido del proyecto

El proyecto contiene 4 capítulos cuyo contenido sintetizamos a continuación:

En el capítulo primero se regulan las disposiciones generales, integradas por el objeto, los sujetos, los principios rectores y los requisitos que deben cumplirse para acceder al trámite del nuevo procedimiento.

En el capítulo segundo, el proyecto regula el ámbito de aplicación comprendiendo: la prescripción agraria de que trata el artículo 12 de la Ley 200 de 1936, reformado por el artículo 4° de la Ley 4ª de 1973 y el Decreto-ley 508 de 1974; las prescripciones ordinaria y extraordinaria sobre predios rurales reguladas por los Códigos Civil y de Procedimiento Civil; y el saneamiento de la falsa tradición en la propiedad inmueble a que se refiere la Ley 1182 de 2008. Igualmente, en este capítulo se establecen la autoridad competente, las facultades del juez, los titulares de la acción, requisitos de la

demanda y sus anexos, la admisión de la demanda, la audiencia especial, la oposición, la decisión y los recursos, la nulidad de plenos derechos, el registro del título y los honorarios.

En el capítulo tercero, el proyecto regula el Ministerio Público y la asistencia jurídica.

En el capítulo cuarto, el proyecto regula la audiencia de conciliación prejudicial y su alcance, los requisitos de procedibilidad, los asuntos conciliables, la gratuidad de la conciliación, la audiencia de conciliación, la notificación y el registro del acta y la aplicación retrospectiva de la ley.

4. Temas centrales del proyecto

Para una mejor comprensión de la filosofía y propósitos del proyecto, nos permitimos subrayar los doce siguientes aspectos del Proyecto de ley número 258 Senado de 2011:

1. El objeto es crear un procedimiento especial para formalizar la propiedad, entendiendo la reforma como el reconocimiento, por parte del Estado, de la posesión material que una persona tiene sobre un inmueble urbano o rural, adquirida pacífica y mantenida de buena fe.

2. El nuevo procedimiento se aplicará a la prescripción agraria de que trata el artículo 12 de la ley 200 de 1936, reformado por el artículo 4° de la Ley 4ª de 1973 y el Decreto-ley 508 de 1974, a las prescripciones ordinaria y extraordinaria, sobre predios urbanos y rurales, y que regulan los Códigos Civil y de Procedimiento Civil y al saneamiento de la falsa tradición en la propiedad inmueble a que se refiere la Ley 1182 de 2008.

3. El procedimiento se regirá por los principios de oralidad, celeridad y transparencia, y tendrá una audiencia especial en la cual el juez, luego de escuchar a las partes, examinar las pruebas e identificar el inmueble, proferirá sentencia de formalización de la propiedad.

4. El auto admisorio de la demanda será calificado y publicado para que quienes estimen tener derecho sobre el inmueble, los hagan valer y puedan inclusive oponerse con argumentos relativos a la propiedad, la posesión, la violación de normas jurídicas, el desplazamiento forzado o hechos de violencia generalizada, despojo o abandono forzado.

5. El Personero municipal actuará en este proceso como Ministerio Público, para garantizar que la formalización de la propiedad que se tramita no esté prohibida y que todos los interesados tengan acceso para defender sus derechos.

6. El juez civil municipal o promiscuo municipal del lugar de ubicación del inmueble es competente para conocer de este proceso en cumplimiento de los principios de inmediatez, acceso a la justicia, y economía procesal.

7. Para garantizar la finalidad del proceso y los derechos de las partes, el juez tendrá facultades relacionadas con el acceso a los registros y bases de datos, valorar todo tipo de información documental y testimonial, desechar actuaciones y diligencias inútiles y remover cualquier obstáculo formal, y decidir de fondo el asunto.

8. Conforme al Código de Procedimiento Civil, quien habiendo sido víctima de despojo, usurpación o abandono forzado no pudo oponerse a la formalización decretada sobre un inmueble, podrá solicitar en cualquier tiempo la nulidad de pleno derecho de la sentencia ejecutoriada, ante el juez que conoció del proceso.

9. El proyecto establece la posibilidad de realizar conciliación prejudicial respecto de los derechos adquiridos sobre un predio urbano o rural, diligencia que puede realizarse ante personero municipal, notarios o conciliadores acreditados.

10. Lograda la conciliación y suscrita el acta, el conciliador entregará copia a cada una de las partes y remitirá copia a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

11. La formalización de la propiedad tiene costos muy bajos: honorarios del abogado de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes, honorarios del perito: 1 salario mínimo legal mensual vigente.

12. La diligencia de conciliación es gratuita.

5. Ilustración adicional

En la mayoría de los países, sin descartar los que han llegado a un grado importante de desarrollo, se nota una tensión entre pobreza y prosperidad. La primera caracterizada básicamente por la falta de medios económicos para atender necesidades primarias, y la segunda que suele arrancar de la voluntad de los Estados por extinguir esa situación y acceder a los instrumentos que facilitan o al menos permiten en poco tiempo la obtención de recursos, no solamente de satisfacción de aquellas necesidades, sino de producción de bienes y servicios.

Es el tratadista Hernando de Soto, quien en su obra "El Misterio del Capital" registra los datos que a continuación se extractan por vía de información:

“Calculamos que el valor de los inmuebles en posesión, mas no en propiedad legal, de los pobres de los países del Tercer Mundo y de los que salen del comunismo suma no menos de US\$ 9.3 millones de millones.

Esta es una cifra que vale la pena ponderar. US\$ 9.3 millones de millones duplica el circulante total de la moneda de los Estados Unidos. Es casi el valor total de las compañías en lista de las principales bolsas de valores en los 20 países más desarrollados del mundo: Nueva York más Tokio, Londres, Fráncfort, Toronto, París, Milán y una docena más. Es más de 20 veces el total de la inversión directa extranjera en el Tercer Mundo y en lo que fue el mundo comunista en el decenio previo a 1989, 46 veces todos los préstamos del Banco Mundial en las tres últimas décadas y 93 veces la ayuda para el desarrollo dada por todos los países avanzados al Tercer Mundo desde entonces”.¹

Después de leer las anteriores cifras, que son por demás deprimentes, nos corresponde dotar a la justicia de instrumentos necesarios para que nuestros compatriotas no sigan sufriendo el estigma del atraso y la pobreza por la falta de la voluntad política de las autoridades encargadas de buscar solución a estos gravísimos problemas.

6. Ventajas de la formalización de la propiedad

Con la formalización de la propiedad, entre otros objetivos, se busca convertir a Colombia en un país de propietarios, entendiendo por tal figura jurídica moderna como el paso de la informalidad o irregularidad a la formalidad. Compartimos en este tema la preocupación del Gobierno, porque gran cantidad de personas que tienen tierras con precaria tenencia o ejercen sobre inmuebles posesión material se mantienen en la indefinición. Como uno de los conceptos del derecho es el reconocimiento oficial de un hecho, con este proyecto de ley buscamos que ojalá toda situación irregular sobre inmuebles urbanos y rurales concluya a través de un procedimiento público, en el reconocimiento como propietario de quien ha ejercido materialmente actos de señor y dueño.

Cabe anotar que el propietario así reconocido tiene entre otras ventajas las siguientes:

- Libre disposición

¹ De Soto, Hernando. *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Bogotá: Editorial Planeta, 2004, Pág. 73.

- Arraigo y dedicación al cultivo del campo para convertirlo en despensa esencial de la economía nacional.

- Vender en el justo precio
- Posibilidad de ofrecer el inmueble en garantía
- Derecho a crédito
- Derecho a subsidio
- Acceso a los servicios públicos

7. **¿Por qué no se ha podido formalizar la propiedad?**

El señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Juan Camilo Restrepo, en el Seminario Internacional sobre la Propiedad Rural, suministró este dato: “Según las cifras del catastro nacional y las encuestas de calidad del DANE, más del 40% de los predios rurales colombianos no tienen títulos registrados que respalden con certeza la propiedad”.

La solución actual es acudir al antiguo proceso de pertenencia, que significa no pocas dificultades para el interesado. Además de que se tramita ante los juzgados del circuito, 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 que tengan los usuarios, contribuyendo así a la congestión de asuntos y a la mora en la decisión de los mismos, hasta tal punto que en las capitales fácilmente se puede demorar de tres (3) a cuatro (4) años, si no más.

En cambio, el procedimiento que se proyecta, además de integrar los espacios en los cuales existe informalidad, les ofrece una solución

integral con inversión de pocos esfuerzos y recursos económicos, con fácil acceso a la administración de justicia y garantía de un proceso público, oral y contradictorio, esto es, con plena observancia de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa.

Es necesario resaltar que el presente proyecto fue redactado con funcionarios expertos del Ministerio de Agricultura, con académicos reconocidos, y avalado por dirigentes de los distintos partidos y movimientos políticos con asiento en el Congreso de la República.

Dejamos a consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley, con la seguridad de que el aporte de sus miembros lo enriquecerá, como también el de la academia, de los institutos consagrados al estudio de estas materias y de todas aquellas personas o entidades que quieran participar en el análisis de un tema de palpitante actualidad e interés general.

Proposición

Por los argumentos expuestos, proponemos dar primer debate al Proyecto de Ley número 258 de 2011, Senado, *por el cual se establece un proceso especial para formalizar la propiedad y otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

Eduardo Enriquez Maya, Coordinador de ponentes; *Roy Leonardo Barreras*, *Jesús Ignacio García*, *Jorge Eduardo Londoño*, *Luis Carlos Avellaneda*, *Hémel Hurtado Angulo*, Ponentes.