



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 134

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2018 CÁMARA

por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional.

Doctor

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 012 de 2018 Cámara, por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional.

Respetado Presidente:

Cumpliendo con el amable encargo hecho por la Mesa Directiva para realizar la Ponencia del Proyecto de ley número 012 de 2018, me permito presentar para su consideración y para la discusión en la Comisión Quinta, que usted preside, el informe para Primer Debate.

El proyecto en mención busca brindar una herramienta que permita la formalización eficiente de terrenos baldíos de la nación en las zonas donde la precariedad histórica del Estado y su ausencia parcial, especialmente en su dimensión institucional,

ha generado una apropiación en algunos casos informal y en otros ilegal de los mismos.

El proyecto evidencia el complejo problema que implica para la institucionalidad del Estado recuperar esas tierras, pero sobre todo se constituye en una alternativa que plantea lograr un equilibrio entre el Estado y los ocupantes para permitir, al menor costo, establecer clarificaciones sobre la propiedad de estas zonas.

La iniciativa, que fue propuesta por el Senador Juan Diego Gómez y el Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, plantea aspectos interesantes en materia de progresividad en el acceso a las tierras baldías, contraprestaciones por parte de los ocupantes en pos de su formalización, procesos de focalización de la misma y diferenciación de los sujetos objeto de dichas formalizaciones. Por esta razón, considerando de vital importancia esta iniciativa, damos cumplimiento al compromiso asignado por la honorable Mesa Directiva en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto de ley

La propuesta legislativa presentada por los autores se basa en el trabajo de investigación realizado por Mauricio Velásquez sobre la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre baldíos, trabajo publicado por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes de Bogotá. Dicho trabajo investigativo compara los resultados de la política de otorgamiento de baldíos en Colombia, Brasil y Estados Unidos, haciendo énfasis en la legislación existente y los resultados que, a partir de diferentes tipos de modelos de

formalización y acceso a tierras, tuvo en cada uno de estos países¹.

En ese orden de ideas el proyecto de ley tiene por objeto establecer los lineamientos para un programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional. Dicho programa se plantea como una iniciativa viable para resolver el complejo aspecto de la informalidad de la propiedad de la tierra en territorios caracterizados por la ausencia histórica del Estado.

Para la propuesta legislativa las características generales que enmarcan los territorios en los que se desarrollarán estas acciones son aquellos en los que históricamente se han presentado bajos niveles de presencia del Estado, lo que se expresa en incapacidad para administrar justicia e integrar el territorio, escasa infraestructura vial y social, deficiente provisión de bienes públicos, debilidad institucional (es decir, un bajo control efectivo sobre sus instituciones y los servidores públicos), dificultades del control policivo, alto grado de violencia y conflictividad social.

Adicionalmente, otro de los criterios que permiten focalizar la intervención del Estado a partir de la puesta en marcha de las disposiciones consagradas en esta iniciativa, es el de los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra, lo que es producto, asimismo, de la compleja configuración territorial del Estado y que introduce una gran imprecisión frente al potencial de tierras baldías que sería posible adjudicar.

2. Problema que aborda

A lo largo de la historia de Colombia, la ocupación de baldíos ha sido una práctica de colonización de facto. Catherine LeGrand señala, en su clásico trabajo sobre colonización y protesta, la existencia de dos tendencias claras en la adjudicación de baldíos. Una, relacionada con la existencia de una política de tierras en pos del crecimiento económico rural y la colonización por medio del acceso a tierra a precios bajos. Otra en la que los baldíos eran una fuente de recursos para el Estado. Mientras la primera dejaba entrever la necesidad de incorporar vastos territorios al ordenamiento productivo, la segunda denotaba la necesidad de hallar recursos para saldar las deudas contraídas por el Estado frente a sus acreedores.

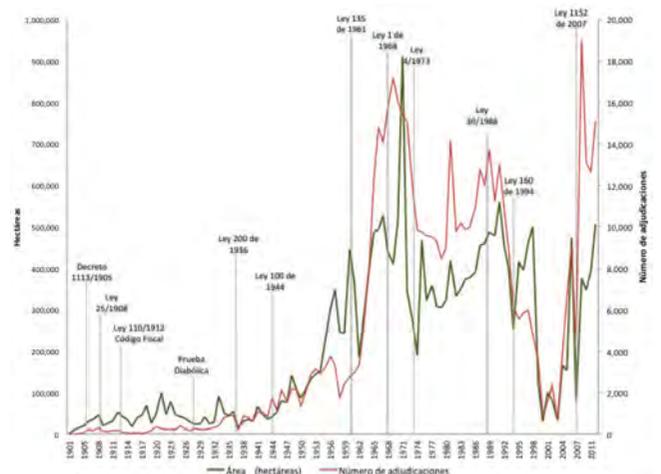
En todo caso, resulta claro que amplios territorios en el país estuvieron por fuera del control efectivo del Estado, lo que sumado a la dificultad de controlar las apropiaciones de hecho y a la falta crónica de información sobre la propiedad de la tierra, volvieron común la apropiación informal, cuando no ilegal, de amplios espacios baldíos. Ello a pesar de que desde muy temprano en la legislación

se estableció la imprescriptibilidad de la propiedad del Estado sobre estos territorios.

A lo largo del siglo XX se construyó una legislación copiosa sobre las tierras baldías que, recogiendo algunos elementos de las leyes decimonónicas, fueron dándole forma a los intentos diversos de formalización en los dos procesos señalados por LeGrand². Villaveces y Sánchez (2014) establecen una periodización de 12 momentos en lo que hace referencia a la legislación de baldíos en el país. Hasta 1905, señalan estos autores, se mantiene una legislación del siglo XIX que privilegia el latifundio, a partir de allí, el gobierno de Reyes intenta una modernización que dura apenas el tiempo de su gobierno.

Entre 1912 y 1930, durante la hegemonía conservadora prevalece un modelo de fomento a la privatización de los baldíos en grandes extensiones. Durante la república liberal de 1930 a 1944, se establece la función social de la propiedad y se avanza en un modelo de acceso a la tierra para campesinos en la frustrada reforma agraria. Entre 1944 y 1959 se contrarrestan las disposiciones reformistas del liberalismo y se acepta la aparcería. A partir de allí y hasta 1961 inicia una fase corporativista que va a terminar con un nuevo intento reformista entre 1961 y 1973, con la titulación a colonos pretendiendo la redistribución de tierras.

Número de adjudicaciones de baldíos y área total adjudicada (hectáreas) 1901-2012



Fuente: VILLAVECES NIÑO, Juanita y SÁNCHEZ, Fabio. Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia 1900-2012. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Serie Documentos Cede, 2014-20. Bogotá, junio de 2014. Con base en Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER.

Para 1973, ya en el último gobierno del Frente Nacional, se consolida una contrarreforma conocida como el Pacto de Chicoral, que va a dar al traste con

¹ VELÁSQUEZ OSPINA, Mauricio. Transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos: experiencias comparadas y articulado propuesto para su implementación. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Serie Documentos de Trabajo, 2017-52. Bogotá, diciembre de 2017.

² VILLAVECES NIÑO, Juanita y SÁNCHEZ, Fabio (2014). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia 1900-2012. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Serie Documentos Cede, 2014-20. Bogotá, junio de 2014.

las reformas introducidas durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Estas condiciones, al menos en lo que toca a los baldíos, van a prolongarse hasta fines de la década del ochenta. Desde ese momento se va a dar fin a la colonización dirigida. La Ley 160 de 1994 constituyó el inicio de un nuevo periodo, el de redistribución a través del subsidio a los campesinos sin tierra, que permitiera el acceso al mercado de tierras. A partir de esta ley, la adjudicación máxima se determinó en UAF y se limitó a 15 años después de obtenida la transferencia de la propiedad.

En contraposición, a partir de 2007 se avanzó en un modelo dirigido a la apropiación y explotación productiva de amplias extensiones fruto de grandes inversiones. Para ello la Ley 1152, propuso legalizar los títulos de propiedad de personas con 5 años o más de posesión. Para muchos, el contexto sociopolítico hacía de esta ley una oportunidad para legalizar tierras obtenidas bajo dudosas circunstancias³. Finalmente, el último periodo identificado en los intentos por formalizar los baldíos es el de la restitución de tierras a partir de la Ley 1448 de 2011 y que se mantiene hasta hoy.

Así, durante el siglo XX, la legislación oscila entre desarrollos reformistas y contrarreformistas que modifican aspectos como las condiciones de acceso a los baldíos, los procesos de expropiación y los topes de adjudicación. Sin embargo, en zonas importantes de la nación, los procesos de colonización informal avanzaron a un ritmo mayor que el de la propia capacidad del Estado para actuar. Allí se establecieron ocupantes pequeños, medianos y grandes que apropiaron para sí, y a espaldas del Estado, amplias zonas que durante siglos fueron consideradas como improductivas y de difícil acceso.

Esta ampliación informal de la frontera agrícola permitió la aparición de sociedades muchas veces a espaldas de la institucionalidad del Estado, que en el tiempo y con diferentes intensidades se fueron progresivamente integrando a la nación y a la realidad institucional estructurada por el Estado colombiano. Sin embargo, en esas zonas de precariedad de la presencia del Estado, se mantuvieron como elementos irresueltos, el acceso a la propiedad y la informalidad en la apropiación de la misma.

Hoy que los baldíos de la nación son una de las principales fuentes de tierra del fondo establecido en el punto 1 de la Reforma Rural Integral de los Acuerdos de Paz⁴, la compleja configuración del Estado en su dimensión territorial plantea enormes desafíos. Según estimaciones, existe un potencial de adjudicación de tierras poco preciso cuyo rango oscila entre 3.945.992 y 5.365.317 de hectáreas⁵.

Aunque de acuerdo con algunos estudios, la mayor parte de estas tierras serían baldíos y el 67,4% de ellos estarían en los departamentos de Caquetá y Vichada, es muy probable que un gran porcentaje se encuentre ocupado, debido al carácter ilimitado de la frontera de expansión y a los procesos activos de ocupación y colonización⁶.

Como se ha señalado, justamente estas zonas han estado caracterizadas por la histórica precariedad de la presencia del Estado, en sus dimensiones institucionales, de infraestructura y de provisión de bienes públicos. A la vez son áreas donde se presentan los mayores niveles de informalidad de la tierra correspondiente con la mayor oferta de terrenos baldíos. A esto se debe añadir que en estos territorios se ha presentado un proceso de fuerte apropiación de tierras por encima de las Unidades Agrícolas Familiares, en una zona que por su agrología y condiciones biofísicas la extensión de la UAF se encuentra muy por encima del tamaño del promedio nacional.

Así pues, resolver el problema en estas zonas pasa necesariamente por el desarrollo de procesos de clarificación catastral, pero también por encontrar modos efectivos y plausibles de formalizar tierras que fueron apropiadas hace más de medio siglo. Sin embargo, esto presenta un potencial conflicto entre los actuales ocupantes de los terrenos y los intereses del Estado de recuperarlos con fines de alcanzar principios de equidad.

En este sentido, el proyecto reconoce que existen al menos dos clases de ocupantes en potencial conflicto con la recuperación de baldíos. Por un lado, existen ocupantes medianos para quienes existe un interés especial del Estado en la formalización subsidiada, como un reconocimiento histórico de su esfuerzo personal y familiar del que depende la prosperidad material de su ocupación y de cuyo liderazgo depende la gestión de bienes públicos locales. Por otro, existe una clase de grandes ocupantes con unas condiciones diferentes a los anteriores.

Hoy, ninguno de estos grupos puede considerarse como sujeto de reforma agraria y, por lo tanto, ambos carecen de expectativa legítima de adquisición de derechos de propiedad. En dicho sentido, los programas de formalización de predios son fundamentales para fortalecer los derechos de propiedad y deben ser parte integral de los esfuerzos de adjudicación de tierras y fortalecimiento de los derechos de propiedad.

Esta iniciativa, propone una vía para resolver estas diversas complejidades. Por un lado, la propuesta privilegia los pequeños ocupantes, manteniendo la asignación gratuita de la primera UAF ocupada.

³ Óp. cit VILLAVECES y SÁNCHEZ, 2014.

⁴ MESA DE CONVERSACIONES. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá, abril de 2017, pp. 14-15.

⁵ ARTEAGA, Julián; CASTRO OSORIO, Carolina; CUÉLLAR, Diana; IBÁÑEZ, Ana María; LONDOÑO BOTE-

RO, Rocío; MURCIA, Manuel; NEVA, Javier; NIETO, Ángela; INÉS REY, Dora; SÁNCHEZ, Fabio (2017). Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: Estimaciones y propuestas alternativas. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Serie Documentos Cede, 2017-41. Bogotá, junio de 2017.

⁶ Óp. cit. VELÁSQUEZ OSPINA, 2017.

Por otro lado, beneficia al mediano propietario otorgándole la posibilidad (intransferible) de acceder a la titulación a través de compra a tasa subsidiada gradual de hasta cuatro UAF. Por último, favorece la eficacia en la recuperación de baldíos, condicionando la formalización al retorno de las áreas superiores a cuatro UAF, no sujetas a formalización.

Este modelo progresivo de acceso a tierras y formalización de los derechos de propiedad hace frente a los problemas de informalidad en el uso y tenencia de la tierra derivada de la imposibilidad de acceso a los bienes baldíos de la nación. En consecuencia, la propuesta busca promover el acceso a las tierras tanto de la población campesina colombiana sin tierra o con tierra insuficiente con criterios progresivo y focalizado; la formalización de derechos de propiedad para ocupantes de baldíos adjudicables de la nación en zonas con debilidad en la presencia del Estado, y establecer un modelo de recuperación de los baldíos ocupados por grandes ocupantes.

3. Contenido del proyecto

El proyecto radicado por los autores sometido al análisis por parte de los ponentes consta de 11 artículos distribuidos de la siguiente forma:

Artículo 1°. Define el objeto de la ley.

Artículo 2°. Establece las competencias y criterios para la definición de las zonas específicas para la formalización y transferencia de propiedad de ocupaciones en baldíos adjudicables de la nación.

Artículo 3°. Establece los requisitos que deben cumplir los sujetos de formalización y transferencia de propiedad de baldíos adjudicables de la nación.

Artículo 4°. Crea la hoja de precios de referencia y establece las competencias para la definición y administración de la misma.

Artículo 5°. Establece la condición para la transferencia gratuita de la propiedad.

Artículo 6°. Establece el proceso y las condiciones de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante.

Artículo 7°. Determina los precios para la compra aplicable a la zona relativamente homogénea.

Artículo 8°. Determina los plazos de pago a partir del ejercicio de la opción de compra.

Artículo 9°. Plantea la recuperación de los bienes inmuebles que no puedan ser formalizados.

Artículo 10. Establece la destinación de los dineros y predios recibidos por la nación.

Artículo 11. Establece la vigencia de la ley.

Como se puede colegir de la distribución del articulado, el proyecto de ley evidencia criterios de unidad de materia, coherencia, solvencia técnica, así como pertinencia y relevancia. Por esta razón la iniciativa legislativa está justificada y resuelve a

través de sus disposiciones el problema objeto que aborda.

4. Antecedentes Legislativos

El tema de las tierras baldías ha sido un asunto de importancia en la legislación colombiana. Sobre la existencia de estas se han planteado múltiples alternativas de otorgamiento, uso y control, pero también se han presentado múltiples obstáculos frente a la posibilidad de utilizarlas para modificar la deficiente distribución que presenta la tierra en el país. Al realizar una revisión de las iniciativas legislativas presentadas en la última década sobre el tema del presente proyecto de ley es posible advertir un interés por legislar alrededor de los baldíos.

En ese periodo fue presentado por la bancada del MIRA el Proyecto de ley número 226 de 2012 Cámara, 046 de 2011 Senado el cual, a partir de una modificación del artículo 67 de la Ley 160 de 1994, incorporaba disposiciones para cobrar el valor del área que excediera el tamaño de la UAF. Para los autores a partir de eso y de la incorporación de restricciones de otorgamiento de baldíos cercanos a lugares de explotación de recursos no renovables y reservas forestales, se buscaba fortalecer la titulación de territorios baldíos improductivos, beneficiando las familias más pobres que no tuvieran acceso a tierras. Dicho proyecto fue aprobado en sus cuatro debates a pesar de lo cual fue objetado por el ejecutivo.

Por su parte el Gobierno, en cabeza del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de entonces, Rubén Darío Lizarralde Montoya intentó, a partir del Proyecto de ley número 162 de 2013 Cámara, modificar el régimen de baldíos y crear nuevas modalidades de acceso a la propiedad de la tierra. Este controversial proyecto tuvo una fuerte oposición en la Cámara de Representantes, en especial por parte de sectores vinculados a las organizaciones sociales y campesinas, razón por la cual el propio Ministro de Agricultura decidió su retiro.

El Partido Conservador en cabeza de los Representantes Miguel Ángel Barreto Castillo, Orlando Alfonso Clavijo Clavijo, Alfredo Ape Cuello Baute, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Juan Carlos García Gómez, Orlando Aníbal Guerra de la Rosa y Pedrito Tomás Pereira Caballero presentó el Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara, 124 de 2016 Senado, el cual trasladaba a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, para lo cual debería gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación. La propuesta planteaba además que dichos bienes debían de manera prioritaria ser otorgados a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos. Por no haberse debatido, este proyecto fue archivado por tránsito de legislatura.

En 2015, el Gobierno nacional en cabeza del Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, presentó nuevamente el Proyecto de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), iniciativa que había sido retirada por el Ministro Lizarazo en su versión anterior ante las denuncias frente a la posibilidad de legalizar la apropiación de baldíos. Esta nueva versión del proyecto hizo énfasis en los modelos asociativos para la producción en gran escala en zonas agrológicamente complejas y de difícil acceso dada la deficiente provisión de bienes públicos. Dicha propuesta, aunque omitía completamente hacer referencia a los bienes baldíos, ubicaba su acción en las zonas donde este tipo de bienes constituyen la mayor oferta de tierras. A la postre este proyecto resultaría aprobado, convertido en ley de la República número 1776 de 2016, y sería declarada exequible por la Corte Constitucional.

Más reciente, los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri Valencia y de Ambiente y Desarrollo Rural, Luis Gilberto Murillo Urrutia, presentaron ante el Congreso el Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara, 009 de 2017 Senado, *por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras – productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones*. Este proyecto tenía, de acuerdo con sus autores la intención de permitir el otorgamiento de baldíos de la nación para actividades forestales y de conservación sin requerir para ello la sustracción obligada por la Ley 2ª de 1959. Esta iniciativa fue presentada con mensaje de urgencia en el marco del procedimiento especial para la paz (*fast track*) e incluida en el decreto de sesiones extras. A pesar de todos estos intentos el proyecto fue archivado por falta de trámite legislativo.

5. Antecedentes normativos del proyecto de ley

Para abordar los antecedentes normativos que contextualizan el proyecto de ley, se propone analizar dos distintas matrices que a pesar de su interrelación configuran de modo diferencial las disposiciones legales vigentes. Por un lado, se recogen las más relevantes leyes que han enmarcado la acción estatal frente a los bienes baldíos de la nación y, por el otro, se hace referencia a los aspectos que anteceden al proyecto en materia constitucional.

a) Leyes, decretos y otras regulaciones

En el ordenamiento jurídico colombiano, en especial en aquellas disposiciones y normas que hacen referencia a la legislación agraria y de la propiedad rural, los bienes baldíos han sido objeto de un denso y extenso debate. No solo por su compleja naturaleza frente a la realidad rural, sino también derivado de la poca claridad sobre la titularidad de la tierra, la débil presencia institucional del Estado y el conjunto de intereses que existen sobre este factor de producción.

La historia de los baldíos, como se mencionó más arriba, entrecruza la historia del acceso a la tierra y su acaparamiento con la construcción del Estado y el sentido de la nación, los complejos problemas agrarios y las realidades del campesinado colombiano. En su núcleo confluyen complejos debates jurídicos sobre la propiedad y su función social, la acumulación de bienes del Estado, la informalidad de la titulación, la frontera agrícola y un largo listado de temas del primer orden para el desarrollo del país.

Existe una larga y copiosa legislación sobre los baldíos en el país. La Ley 84 de 1873, que estableció el Código Civil colombiano, en su artículo 675 definió los terrenos baldíos como aquellos que se encuentran en los límites territoriales del Estado-Nación y que por carecer de otro dueño le pertenecen al Estado. De igual forma el artículo 674 los distingue de bienes fiscales o patrimoniales, y de los bienes de uso público. A pesar de ello, al igual que los de uso público o los bienes fiscales, los baldíos comparten la característica de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La Ley 200 de 1936 o Ley de Tierras, posteriormente, estableció en sus artículos 2º y 3º dos presunciones fundamentales que constituyeron un horizonte de interpretación de la legislación sobre el tema de este tipo de bienes: la primera, que no eran baldíos los terrenos que eran explotados económicamente y, la segunda, que aquellos que no eran explotados debían entenderse como bienes o terrenos baldíos. Esta disposición, ha constituido uno de los más complejos aspectos legales y fácticos al momento de establecer la naturaleza de los baldíos.

En 1961 la Ley 135, al crear el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), le atribuyó, entre otras, la función de administrar las tierras baldías de la nación. De la misma forma, la ley estableció la regulación de lo concerniente al acceso a la propiedad de los baldíos. En ese sentido, señaló el procedimiento de adjudicación, las normas para la protección ambiental y de recursos naturales renovables, el límite máximo de adjudicación establecido en zonas especiales, Llanos Orientales y las demás zonas del país. Así mismo, en el Capítulo X de esta ley se hizo mención por primera vez a la Unidad Agrícola Familiar, estableciendo sus condiciones.

Esta misma ley estableció que para la titulación de los terrenos baldíos no en todos los casos era necesario una ocupación previa y en su artículo 37 introdujo por primera vez la prohibición de acumulación por encima de los límites máximos establecidos. Posteriormente, al introducirse la modificación de este artículo en la Ley 30 de 1988 (artículo 13), se incluyó además la prohibición de adjudicar terrenos baldíos a personas naturales o jurídicas que sean propietarias de otros predios

rurales, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato.

Sin embargo, es en la Ley 160 de 1994 donde se estableció que la propiedad de los baldíos adjudicables, solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado, a través del Incora o la entidad que haga sus veces. Al tiempo, aclaró que los ocupantes de estos terrenos no tienen la calidad de poseedores, sino que apenas tienen una simple expectativa. Esto saldó la disyuntiva al establecer que el Estado es el único propietario de los bienes baldíos y que, por tratarse de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, la única forma de acceder a ellos es por medio de la titulación que el mismo Estado realice, independientemente de si dichos bienes están siendo explotados o no.

Posteriormente, las Resoluciones número 017 de 1995 y 041 de 1996, avanzaron en la delimitación y definición técnica de las zonas en las que resultaba posible otorgar baldíos. Así, en primer lugar, la Resolución número 017 de 1995 estableció los criterios metodológicos para determinar las UAF en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas teniendo en cuenta criterios fisiográficos y socioeconómicos entre otros. Adicionalmente, a través del Acuerdo número 014 de 1995, se establecieron las excepciones a la norma general que determinaba la titulación de los baldíos en UAF. A través de la Resolución número 041 de 1996, por su parte, se determinó las extensiones de las UAF por zonas relativamente homogéneas dependiendo de su ubicación.

b) Constitución Política de Colombia

Al ser un tema pleno de antecedentes legislativos, algunos de los cuales se remontan hasta antes de la vieja Constitución de 1886, los baldíos han sido un asunto ampliamente abordado por la acción de la Corte Constitucional⁷. Esta entidad ha dado forma a las diferentes interpretaciones sobre la naturaleza,

⁷ Además de las sentencias que se citan a continuación es posible encontrar la discusión sobre la naturaleza y objeto de los bienes baldíos en:

Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-530 de 1996. (Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía; octubre 10 de 1996).

Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia C-536 de 1997. (Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell; octubre 23 de 1997).

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-383 del 2000. (Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis; abril 5 del 2000).

Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-189 de 2006. (Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil; marzo 15 de 2006).

Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-275 de 2006. (Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis; abril 5 del 2006).

Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-255 de 2012. (Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio; marzo 29 de 2012).

función y procedimientos para el establecimiento y adjudicación de los baldíos de Colombia. Esta lectura constitucional, parte de la propia Carta de 1991 y a la luz de las disposiciones incorporadas en el Capítulo II del Título II de los derechos sociales, económicos y culturales, en las que se establece el derecho a la propiedad.

La Constitución Política estableció en su artículo 58, la garantía de la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. A pesar de ello, la Carta Constitucional señaló, en el mismo artículo, que el ejercicio de la propiedad privada está limitado por la función social y ecológica de la propiedad. Esto significa que, en materia de propiedad agraria de inmuebles rurales, la Constitución exige que su aprovechamiento y explotación deban orientarse al bienestar de la sociedad con sujeción a la normatividad agraria. Esta disposición, además, estableció las razones a partir de las cuales resulta posible la expropiación (utilidad pública e interés social), extendida en el artículo 59 a los casos Guerra.

Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60, es el artículo 64 de la Carta el que establece, como deber del Estado, garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no sólo persigue asegurar un título de propiedad sino “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. Este derecho fundamental de los trabajadores agrarios al acceso a la tierra debe, según la Constitución, ser progresivo.

Por su parte, la Corte Constitucional ha dejado en claro la imprescriptibilidad de los baldíos no adjudicados, al tiempo que ha condicionado la política de baldíos a la consecución efectiva del acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la tierra. De igual modo ha dejado en firme que este tipo de bienes son inalienables y, como consecuencia de ello, ha enfatizado su carácter de tierras inembargables.

Es así que, haciendo eco de estas características reconocidas en la legislación de los baldíos, en Sentencia C-595 de 1995, el alto tribunal estableció que la posibilidad de adquirir bienes de este tipo está condicionada a la adjudicación por medio de título traslativo de dominio otorgado por el Estado a

Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia C-644 de 2012. (Magistrado Ponente: Adriana María Guillén Arango; agosto 23 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia T-488 de 2014. (Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio; julio 9 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. (2015) Sentencia C-623 de 2015 (Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos; septiembre 30 de 2015).

través de sus entidades competentes⁸. Por esta razón, jurídicamente, no es posible la adquisición del bien rural baldío a través de la prescripción adquisitiva de dominio dado que se trata de bienes singulares jurídicamente, por lo que son una excepción y se les ha consagrado un régimen especial. De ahí que, no tiene fundamento jurídico cualquier apelación al tiempo de ocupación como determinante la titularidad de baldíos.

Asimismo, la misma Corte en Sentencia C-097 de 1996 expuso que los bienes baldíos, además de ser imprescriptibles, son inalienables. Ello significa que están por fuera del comercio de tierras, toda vez que se trata de bienes de la nación adjudicables⁹. De ello se desprende que, cualquier apropiación de un baldío por parte de una particular, carece de validez jurídica en términos de propiedad y que quien ocupe dicho terreno no es propietario, sino que solo tiene la expectativa de ella.

Dicho sentido fue ratificado en la Sentencia C-383 del año 2000¹⁰. En esta sentencia se señaló, además, el otro atributo de los bienes baldíos: la inembargabilidad. Al igual que los bienes fiscales y los de uso público, al hacer parte del patrimonio del Estado, cumplir una función social y tener una utilidad pública vital del Estado Social de Derecho, los bienes baldíos constituyen parte de la propiedad del Estado-nación y solo a voluntad de este, expresada en el acto de la adjudicación, pueden trasladar su dominio. Al no poder ser enajenado y estar dotado de cualidades especiales relativas a su función, dichos bienes, están excluidos de ejecución y no pueden ser embargados.

Estos tres elementos señalados por la legislación y analizados de fondo por la Corte Constitucional (imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad) constituyen límites efectivos que a la vez que protegen estas tierras del Estado, son cobijadas por su finalidad de cumplir con la función social y su utilidad pública. Ese es el sentido que la más reciente sentencia al respecto la T-580 de 2017 le señaló a una serie de expedientes de tutela acumulados contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en las se discutía la adjudicación de unos bienes baldíos¹¹.

6. Análisis del contenido del proyecto de ley

A continuación, se hará un conjunto de observaciones frente al texto original del articulado

⁸ Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-595 de 1995. (Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz; diciembre 7 de 1995).

⁹ Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-097 de 1996. (Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz; marzo 7 de 1996).

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-388 de 2000. (Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz; abril 5 del 2000).

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. (2017) Sentencia T-580 de 2015 (Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido; septiembre 18 de 2017).

del proyecto de ley, que constituye el horizonte de conceptos y criterios que, a juicio del ponente, deben ser tenidos en cuenta y garantizados durante el trámite de la iniciativa. Dichas observaciones se orientan resaltar los principales aspectos contenidos en la propuesta de forma que se tenga presente al momento de discutir el articulado y el sentido de la iniciativa legislativa.

En este orden de ideas, el articulado que surge de esta propuesta apunta, en primer lugar, a permitir la focalización territorial, habilitando a la Agencia Nacional de Tierras para definir zonas especiales donde aplicará el régimen de formalización de ocupaciones de baldíos, previo concepto técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Además, el proyecto garantiza la eficiencia del proceso, estableciendo mecanismos técnicos simplificados de avalúo de tierras en zonas relativamente homogéneas, exigiendo para ellos que como requisito previo a la formalización se actualicen las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

Asimismo, la iniciativa busca beneficiar principalmente a pequeños y medianos ocupantes, manteniendo la asignación gratuita de la primera UAF ocupada, para los primeros, y aplicando un modelo de opción intransferible de compra a tasa subsidiada a favor del ocupante sobre áreas contiguas que excedan una UAF y hasta cuatro UAF, variando el subsidio de manera progresiva desde el 60% de descuento para la segunda UAF, hasta el 40% para la cuarta.

Al tiempo, la propuesta permite a grandes ocupantes recibir beneficios, condicionando la formalización al retorno voluntario de baldíos ocupados no sujetas a formalización, aspecto que favorece la eficacia en la recuperación de estas tierras. De igual modo, el proyecto agiliza el recaudo para la compra de tierras en otras zonas mediante plazos estrictos, aunque diferenciados para el pago de los precios de venta. Por último, a través de esta iniciativa se respeta el régimen de asignación de derechos mediante concordancias que garantizan la no asignación de baldíos prohibidos en la ley y el respeto a las condiciones globales de explotación igualmente establecidos en la ley.

7. Pliego de modificaciones del proyecto de ley

Frente al proyecto presentado originalmente, el articulado propuesto realiza una modificación formal en aras de lograr una mayor claridad tanto en los propósitos del proyecto como de las tierras que pueden ser objeto del mismo.

A continuación, se presenta el comparativo entre el articulado original del Proyecto de ley número 012 de 2018, Cámara, *por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la Nación en zonas específicas del Territorio Nacional*, y el pliego de modificaciones propuesto.

<p>TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p>
<p>“por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional”.</p>	<p>“por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia <u>con criterio progresivo de propiedad</u> de ocupaciones en baldíos adjudicables de la nación <u>con criterio progresivo</u> en zonas específicas del territorio nacional”.</p>
<p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la implementación del programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la ausencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la implementación del <u>de un</u> programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la <u>ausencia histórica débil presencia institucional</u> del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.</p>
<p>Artículo 2°. Zonas específicas. Para efectos de esta ley la Agencia Nacional de Tierras estará encargada de definir municipios específicos para la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables de la Nación, previo concepto técnico emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria quien los identificará usando criterios que incluyan, entre otros, la ausencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.</p>	<p>Artículo 2°. Zonas específicas. Para efectos de esta ley la Agencia Nacional de Tierras, <u>o la que haga sus veces, estará será la entidad</u> encargada de definir <u>aquellos</u> municipios específicos <u>en los que se realizará</u> para la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables de la Nación. <u>Para hacerlo deberá contar previamente con el previo</u> concepto técnico emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, <u>o la que haga sus veces, la cual quien</u> los identificará usando criterios que incluyan, entre otros, la <u>débil presencia ausencia histórica</u> del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.</p>
<p>Artículo 3°. Requisitos. Únicamente podrá ser sujeto de formalización y transferencia en los términos de la presente ley el ocupante que cumpla con los siguientes requisitos:</p>	<p>Artículo 3°. Requisitos. Únicamente podrá ser sujeto de formalización y transferencia en los términos de la presente ley el ocupante que cumpla con los siguientes requisitos:</p>
<p>1. Ser persona natural mayor de edad.</p>	<p>1. Ser persona natural mayor de edad.</p>
<p>2. Ser nacional colombiano.</p>	<p>2. Ser nacional colombiano.</p>
<p>3. Demostrar una ocupación directa y pacífica del predio a formalizar anterior al 31 de diciembre de 2012.</p>	<p>3. Demostrar una ocupación directa y pacífica del predio por formalizar anterior al 31 de diciembre de 2012.</p>
<p>Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de la presente ley cuando el ocupante, su cónyuge o compañero permanente, o quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con relación al ocupante, ejerzan cargo público en la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades actuales o creadas con competencia sobre el proceso de formalización o adjudicación de ocupaciones en baldíos, o en el registro de finca raíz en cualquier lugar del territorio nacional.</p>	<p>Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de la presente ley cuando el ocupante, su cónyuge o compañero permanente, o quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con relación al ocupante, ejerzan cargo público en la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades actuales o creadas con competencia sobre el proceso de formalización o adjudicación de ocupaciones en baldíos, o en el registro de finca raíz en cualquier lugar del territorio nacional.</p>
<p>Artículo 4°. Creación de la hoja de precios de referencia. Como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, créase la Hoja de Precios de Referencia (HPR) para zonas relativamente homogéneas administrado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la cual reportará precios de contado mínimos, medios y máximos por Unidad Agrícola Familiar (UAF), que incorpore un mecanismo de ajuste automático cuando no haya actualización y que incorpore obligatoriamente al menos los siguientes insumos:</p>	<p>Artículo 4°. Creación de la hoja de precios de referencia. Como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, créase la Hoja de Precios de Referencia (HPR) para zonas relativamente homogéneas administrada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la cual reportará precios de contado mínimos, medios y máximos por Unidad Agrícola Familiar (UAF), que incorpore un mecanismo de ajuste automático cuando no haya actualización y que incorpore obligatoriamente al menos los siguientes insumos:</p>
<p>1. Discusiones técnicas entre los expertos del mercado de tierras</p>	<p>1. Discusiones técnicas entre los expertos del mercado de tierras.</p>
<p>2. Investigaciones realizadas por zonas relativamente homogéneas</p>	<p>2. Investigaciones realizadas por zonas relativamente homogéneas.</p>
<p>3. Opinión de agentes inmobiliarios</p>	<p>3. Opinión de agentes inmobiliarios.</p>
<p>4. Análisis de precios comerciales</p>	<p>4. Análisis de precios comerciales.</p>
<p>Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de esta Ley cuando la Agencia Nacional de Tierras no cuente a la fecha de registrar la opción de compra personal intransferible con la Hoja de Precios de Referencia (HPR) y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) actualizadas en los últimos tres años para la zona donde se encuentre el predio.</p>	<p>Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de esta ley cuando la Agencia Nacional de Tierras no cuente a la fecha de registrar la opción de compra personal intransferible con la Hoja de Precios de Referencia (HPR) y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) actualizadas en los últimos tres años para la zona donde se encuentre el predio.</p>

TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
Artículo 5°. <i>Transferencia de la propiedad a título gratuito.</i> Cuando el área ocupada sea igual o inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) se procederá a la transferencia de propiedad por parte de la Nación a título gratuito.	Artículo 5°. <i>Transferencia de la propiedad a título gratuito.</i> Cuando el área ocupada sea igual o inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) se procederá a la transferencia de propiedad por parte de la Nación a título gratuito.
Artículo 6°. <i>Opción de compra personal intransferible.</i> Sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro (4) UAF se procederá a la inscripción en el registro de instrumentos públicos de opción de compra personal intransferible a favor del ocupante con plazo para su ejercicio de un año contado a partir de la inscripción sobre el título en cabeza de la Nación.	Artículo 6°. <i>Opción de compra personal intransferible.</i> Sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro (4) UAF se procederá a la inscripción en el registro de instrumentos públicos de opción de compra personal intransferible a favor del ocupante con plazo para su ejercicio de un año contado a partir de la inscripción sobre el título en cabeza de la Nación.
Parágrafo Primero. Bajo ninguna circunstancia, incluidos los artículos 4° y 5° del Decreto número 902 de 2017, el precio de la tierra referido en la opción de compra personal intransferible sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF podrá ser inferior a los valores establecidos en la presente ley.	Parágrafo Primero. Bajo ninguna circunstancia, incluidos los artículos 4° y 5° del Decreto número 902 de 2017, el precio de la tierra referido en la opción de compra personal intransferible sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF podrá ser inferior a los valores establecidos en la presente ley.
Artículo 7°. <i>Formulación de precios para la opción de compra intransferible.</i> El precio del inmueble se fijará con base en el valor mínimo de la hoja de precios de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio de acuerdo con los siguientes porcentajes:	Artículo 7°. <i>Formulación de precios para la opción de compra intransferible.</i> El precio del inmueble se fijará con base en el valor mínimo de la hoja de precios de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio de acuerdo con los siguientes porcentajes:
1. Más de una (1) y hasta dos (2) UAF, cincuenta por ciento (50%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.	1. Más de una (1) y hasta dos (2) UAF, cincuenta por ciento (50%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
2. Por encima de dos (2) y hasta tres (3) UAF, setenta por ciento (70%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.	2. Por encima de dos (2) y hasta tres (3) UAF, setenta por ciento (70%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
3. Por encima de tres (3) y hasta cuatro (4) UAF, ochenta por ciento (80%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.	3. Por encima de tres (3) y hasta cuatro (4) UAF, ochenta por ciento (80%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
Parágrafo Primero. El registro de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante está condicionado a la devolución del área excedente no sujeta a formalización y su respectivo registro en instrumentos públicos a favor de la Nación en la subcuenta del Fondo de Tierras.	Parágrafo 1°. El registro de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante está condicionado a la devolución del área excedente no sujeta a formalización y su respectivo registro en instrumentos públicos a favor de la Nación en la subcuenta del Fondo de Tierras.
Parágrafo Segundo. El retorno material de áreas hasta la cuarta Unidad Agrícola Familiar (UAF) cubrirá parte del precio de más de una y hasta tres UAF como lo establece el presente artículo; así:	Parágrafo 2°. El retorno material de áreas hasta la cuarta Unidad Agrícola Familiar (UAF) cubrirá parte del precio de más de una y hasta tres UAF como lo establece el presente artículo; así:
1. Por encima de dos y hasta tres UAF el descuento corresponde al treinta por ciento (30%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.	1. Por encima de dos y hasta tres UAF el descuento corresponde al treinta por ciento (30%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.
2. Por encima de tres y hasta cuatro UAF el descuento corresponde al veinte por ciento (20%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.	2. Por encima de tres y hasta cuatro UAF el descuento corresponde al veinte por ciento (20%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.
Artículo 8°. Una vez ejercido el derecho de opción de la presente ley el pago no podrá exceder los siguientes plazos contados a partir del ejercicio de la opción de compra personal intransferible, incluidos los períodos de gracia fijados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT):	Artículo 8°. <i>Plazos de pago.</i> Una vez ejercido el derecho de opción de la presente ley, el pago no podrá exceder los siguientes plazos contados a partir del ejercicio de la opción de compra personal intransferible, incluidos los períodos de gracia fijados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT):
1. Personas naturales referidas en el artículo 4° del Decreto número 902 de 2017: doce (12) años.	1. Personas naturales referidas en el artículo 4° del Decreto número 902 de 2017: doce (12) años.
2. Personas naturales referidas en el artículo 5 del Decreto número 902 de 2017: Cinco (5) años.	2. Personas naturales referidas en el artículo 5° del Decreto número 902 de 2017: cinco (5) años.
3. Personas naturales referidas en el artículo 6 del Decreto número 902 de 2017: Un (1) año.	3. Personas naturales referidas en el artículo 6° del Decreto número 902 de 2017: un (1) año.
La Agencia Nacional de Tierras otorgará un descuento adicional del diez por ciento (10%) sobre el precio total por pago de contado dentro de los tres meses siguientes al ejercicio del derecho de opción de compra personal intransferible.	La Agencia Nacional de Tierras otorgará un descuento adicional del diez por ciento (10%) sobre el precio total por pago de contado dentro de los tres meses siguientes al ejercicio del derecho de opción de compra personal intransferible.

TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
Parágrafo Primero. Las obligaciones de los adjudicatarios de baldíos estipuladas en la Ley 160 de 1994 aplicarán al plazo de pago y siete años más, contados a partir de la fecha de registro de la transferencia efectiva de propiedad por parte de la Nación.	Parágrafo 1°. Las obligaciones de los adjudicatarios de baldíos estipuladas en la Ley 160 de 1994 aplicarán al plazo de pago y siete años más, contados a partir de la fecha de registro de la transferencia efectiva de propiedad por parte de la Nación.
Parágrafo Segundo. La tasación de intereses se establecerá de acuerdo a los criterios de priorización del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) del Decreto número 902 de 2017.	Parágrafo 2°. La tasación de intereses se establecerá de acuerdo a los criterios de priorización del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) del Decreto número 902 de 2017.
Artículo 9. Los inmuebles que no puedan ser formalizados en los términos de la presente ley deberán ser por la Nación y sus entidades competentes de acuerdo a las normas vigentes.	Artículo 9°. <u>Recuperación de baldíos.</u> Los inmuebles que no puedan ser formalizados en los términos de la presente ley deberán ser sometidos al proceso de recuperación por parte de la Nación y sus entidades competentes de acuerdo con las normas vigentes.
Artículo 10. Los dineros y predios recibidos por la Nación en desarrollo de la presente ley formarán parte del Fondo de Tierras y serán utilizados exclusivamente para cubrir la demanda de tierra de los sujetos del artículo 4 del Decreto número 902 de 2017.	Artículo 10°. <u>Destinación de dinero y predios recibidos.</u> Los dineros y predios recibidos por la Nación en desarrollo de la presente ley formarán parte del Fondo de Tierras y serán utilizados exclusivamente para cubrir la demanda de tierra de los sujetos del artículo 4° del Decreto número 902 de 2017.
Artículo 11. Vigencia. Esta Ley comenzara a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Artículo 11. Vigencia. Esta Ley comenzara <u>comenzará</u> a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

8. Comentarios finales del pliego de modificaciones

Como puede concluirse de la lectura atenta de los acápites anteriores, el ponente considera que se trata de una iniciativa justificada por su pertinencia y relevancia. El proyecto de ley contribuye a resolver un complejo asunto en relación con la ocupación de baldíos de la nación en zonas donde el Estado ha tenido históricamente una débil presencia institucional con la consiguiente dotación deficiente de bienes públicos, lo que ha generado una alta informalidad.

Teniendo en cuenta que resolver este aspecto contribuye a los propósitos constitucionales de acceso a la tierra de pequeños campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, que permite estimular la mediana propiedad y que beneficia a grandes ocupantes que estén dispuestos a devolver voluntariamente los baldíos ocupados de modo informal, el ponente considera que se trata de una valiosa herramienta legislativa que contribuye a un propósito fundamental del país como es el de la clarificación de los baldíos y su utilización productiva y social.

Sin embargo, el ponente considera, asimismo, que resulta importante que la Comisión Quinta en el primer debate al que someterá la iniciativa, contribuya a precisar las características específicas que debe tener en cuenta la UPRA a la hora de establecer cuáles serán las zonas focalizadas.

Atentamente,



LUCIANO GRISALES LONDOÑO
H. Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2018 CÁMARA

por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia de propiedad de ocupaciones en baldíos adjudicables de la Nación con criterio progresivo en zonas específicas del Territorio Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la implementación de un programa de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables en zonas específicas del territorio nacional caracterizadas por la débil presencia institucional del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Artículo 2°. *Zonas específicas.* Para efectos de esta ley la Agencia Nacional de Tierras, o la que haga sus veces, será la entidad encargada de definir aquellos municipios específicos en los que se realizará la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos adjudicables de la Nación. Para hacerlo deberá contar previamente con el concepto técnico emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, o la que haga sus veces, la cual los identificará usando criterios que incluyan, entre otros, la débil presencia del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Artículo 3°. *Requisitos.* Únicamente podrá ser sujeto de formalización y transferencia en los términos de la presente ley el ocupante que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Ser persona natural mayor de edad.
2. Ser nacional colombiano.
3. Demostrar una ocupación directa y pacífica del predio por formalizar anterior al 31 de diciembre de 2012.

Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de la presente ley cuando el ocupante, su cónyuge o compañero permanente, o quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, o segundo de afinidad con relación al ocupante, ejerzan cargo público en la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades actuales o creadas con competencia sobre el proceso de formalización o adjudicación de ocupaciones en baldíos, o en el registro de finca raíz en cualquier lugar del territorio nacional.

Artículo 4°. *Creación de la hoja de precios de referencia.* Como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, créase la Hoja de Precios de Referencia (HPR) para zonas relativamente homogéneas administrada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la cual reportará precios de contado mínimos, medios y máximos por Unidad Agrícola Familiar (UAF), que incorpore un mecanismo de ajuste automático cuando no haya actualización y que incorpore obligatoriamente al menos los siguientes insumos:

1. Discusiones técnicas entre los expertos del mercado de tierras.
2. Investigaciones realizadas por zonas relativamente homogéneas.
3. Opinión de agentes inmobiliarios.
4. Análisis de precios comerciales.

Parágrafo. No habrá lugar a la formalización y transferencia en los términos de esta ley cuando la Agencia Nacional de Tierras no cuente a la fecha de registrar la opción de compra personal intransferible con la Hoja de Precios de Referencia (HPR) y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) actualizadas en los últimos tres años para la zona donde se encuentre el predio.

Artículo 5°. *Transferencia de la propiedad a título gratuito.* Cuando el área ocupada sea igual o inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) se procederá a la transferencia de propiedad por parte de la Nación a título gratuito.

Artículo 6°. *Opción de compra personal intransferible.* Sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro (4) UAF se procederá a la inscripción en el registro de instrumentos públicos de opción de compra personal intransferible a favor del ocupante con plazo para su ejercicio de un año contado a partir de la inscripción sobre el título en cabeza de la Nación.

Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia, incluidos los artículos 4° y 5° del Decreto número 902 de 2017, el precio de la tierra referido en la opción de compra personal intransferible sobre la ocupación de las áreas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF podrá ser inferior a los valores establecidos en la presente ley.

Artículo 7°. *Formulación de precios para la opción de compra intransferible.* El precio del inmueble se fijará con base en el valor mínimo de la hoja de precios de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio de acuerdo con los siguientes porcentajes:

1. Más de una (1) y hasta dos (2) UAF, cincuenta por ciento (50%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
2. Por encima de dos (2) y hasta tres (3) UAF, setenta por ciento (70%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.
3. Por encima de tres (3) y hasta cuatro (4) UAF, ochenta por ciento (80%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.

Parágrafo 1°. El registro de la opción de compra personal intransferible a favor del ocupante está condicionado a la devolución del área excedente no sujeta a formalización y su respectivo registro en instrumentos públicos a favor de la Nación en la subcuenta del Fondo de Tierras.

Parágrafo 2°. El retorno material de áreas hasta la cuarta Unidad Agrícola Familiar (UAF) cubrirá parte del precio de más de una y hasta tres UAF como lo establece el presente artículo; así:

1. Por encima de dos y hasta tres UAF el descuento corresponde al treinta por ciento (30%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.
2. Por encima de tres y hasta cuatro UAF el descuento corresponde al veinte por ciento (20%) del valor mínimo de la hoja de precio de referencia aplicable a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio retornado.

Artículo 8°. **Plazos de pago.** Una vez ejercido el derecho de opción de la presente ley, el pago no podrá exceder los siguientes plazos contados a partir del ejercicio de la opción de compra personal intransferible, incluidos los períodos de gracia fijados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT):

1. Personas naturales referidas en el artículo 4° del Decreto número 902 de 2017: doce (12) años.
2. Personas naturales referidas en el artículo 5° del Decreto número 902 de 2017: cinco (5) años.
3. Personas naturales referidas en el artículo 6° del Decreto número 902 de 2017: un (1) año.

La Agencia Nacional de Tierras otorgará un descuento adicional del diez por ciento (10%) sobre el precio total por pago de contado dentro de los tres meses siguientes al ejercicio del derecho de opción de compra personal intransferible.

Parágrafo 1°. Las obligaciones de los adjudicatarios de baldíos estipuladas en la Ley 160 de 1994 aplicarán al plazo de pago y siete años más, contados a partir de la fecha de registro de la transferencia efectiva de propiedad por parte de la Nación.

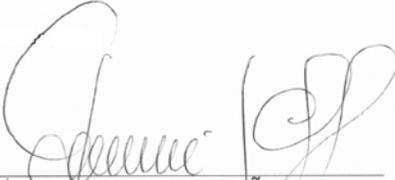
Parágrafo 2°. La tasación de intereses se establecerá de acuerdo a los criterios de priorización del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) del Decreto número 902 de 2017.

Artículo 9°. *Recuperación de baldíos.* Los inmuebles que no puedan ser formalizados en los términos de la presente ley deberán ser sometidos al proceso de recuperación por parte de la Nación y sus entidades competentes de acuerdo con las normas vigentes.

Artículo 10. *Destinación de dinero y predios recibidos.* Los dineros y predios recibidos por la Nación en desarrollo de la presente ley formarán parte del Fondo de Tierras y serán utilizados exclusivamente para cubrir la demanda de tierra de los sujetos del artículo 4° del Decreto número 902 de 2017.

Artículo 11. *Vigencia.* Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentada por:

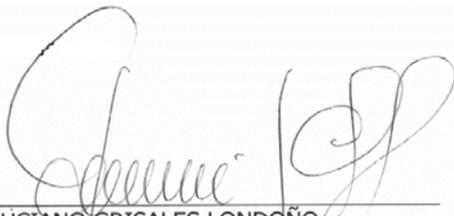


LUCIANO GRISALES LONDOÑO
H. Representante a la Cámara
Ponente

Proposición

De acuerdo con las consideraciones realizadas en el Informe de Ponencia y teniendo en cuenta las razones allí presentadas, nos permitimos presentar Ponencia Positiva con las modificaciones propuestas y solicitamos dar Primer Debate al **Proyecto de ley número 012 de 2018 Cámara**, por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la Nación en zonas específicas del Territorio Nacional.

Presentada por:



LUCIANO GRISALES LONDOÑO
H. Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones” y “se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

Doctor

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

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

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, me permito presentar el correspondiente Informe de Ponencia al Proyecto de ley de la referencia, para el primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes.

Atentamente,



DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara por Bogotá

I. ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 199 de 2018 tuvo origen en la misma Comisión, y sus autores son los Honorables Representantes: César Augusto Lorduy Maldonado, José Ignacio Mesa, José Gabriel Amar Sepúlveda, Karina Estefanía Rojano Palacio, Ángela Patricia Sánchez Leal, José Daniel

López Jiménez, Hernando José Padauí Álvarez, Karen Violette Cure Corcione, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Erwin Arias Betancur, Eloy Chichi Quintero Romero, Gloria Betty Zorro Africano, Néstor Leonardo Rico Rico, Carlos Alberto Cuenca Chaux, David Ernesto Pulido Novoa, Julio César Triana Quintero, Carlos Mario Farelo Daza, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Ciro Fernández Núñez, Jairo Humberto Cristo Correa, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jorge Méndez Hernández, Salim Villamil Quessep, Héctor Javier Vergara Sierra, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Oswaldo Arcos Benavides y Modesto Enrique Aguilera Vides.

El proyecto fue publicado en la gaceta del congreso 833 de 2018, y en la Mesa Directiva de la Comisión fueron designados como ponentes los honorables Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechar en calidad de Coordinador Ponente, y David Ricardo Racero Mayorca y Bayardo Gilberto Betancourt Pérez en calidad de ponentes.

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

II. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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

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

condiciones adecuadas. Se menciona también como factor explicativo de dicha situación, la baja oferta de vivienda existente.

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

Asimismo, se indica que generalmente estas invasiones se han hecho en zonas no aptas para el desarrollo de urbanizaciones, sin redes de servicios públicos ni infraestructura vial, ni espacio público, lo cual ha traído como consecuencia un desorden urbanístico, representado en los notorios barrios de invasión. Se señala que a pesar de que el Estado ha venido haciendo frente a las necesidades que estas poblaciones presentan una vez asentadas en las zonas de invasión, la situación jurídica precaria de estos predios ocupados, genera un obstáculo para el acceso al sistema financiero y un desarrollo económico que proporcione mejores condiciones de vida. La justificación para hacer extensiva la cesión a título gratuito de predios que tienen viviendas que no son solo de interés social se pueden sintetizar en los siguientes argumentos:

- a) *“(…) No todos los predios se encuentran invadidos con viviendas de interés social, esos asentamientos cuentan desde luego con predios con actividades comerciales, institucionales y religiosas, así como también construcciones cuyos avalúos superan el valor de una vivienda de interés social, los cuales el Estado no les ha podido otorgar el título de propiedad por no reunir los requisitos que señala la mencionada Ley 1001 de 2005, a pesar de tener el mismo tiempo de invasión”;*
- b) *“(…) encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS) (…)”;*
- c) *“(…) el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización, generando de alguna manera confianza legítima al ocupante y/o poseedor”;*
- d) *“(…) la solución (dada por la normatividad) no va dirigida a solucionar el ciento por ciento del problema de la invasión, solamente se le da solución al ocupante que haya construido una vivienda de interés social, para el resto, no hay solución”.*

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

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

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

- Inseguridad jurídica de la enajenación pues no resulta en el registro público.
- Falta de recaudo tributario que corresponde a las notarías y entidades públicas y territoriales.

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

Con base en las anteriores consideraciones, los autores de los proyectos de ley concluyen que con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad se requiere implementar una ley *“que brinde solución a todos los ocupantes del asentamiento humano ilegal, sin tener en cuenta la construcción que haya levantado, simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y*

ocuparlo con ánimo de señor y dueño, durante más de diez (10) años, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal. Con la implementación de esta ley con estas características (1) el impacto social que tendría sería importante para estas comunidades, sin contar con el (2) beneficio desde el punto de vista financiero para el ente territorial, que tendría depurada su base predial”. Según la autora del Proyecto de ley número 305 de 2018 esto permitiría que más personas puedan acceder a predios fiscales y esto se traduciría en mayor recaudo de impuestos y tasa territorial, dinamizaría el mercado inmobiliario y aplicaría el principio de igualdad para todas las personas.

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

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

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

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

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

- b) También en los barrios de invasión que no han sido todavía “legalizados”, se encuentran áreas que corresponden legalmente al concepto de “Espacio Público” consagrado en los artículos 5° y 6° de la Ley 9ª de 1989, básicamente porque vienen siendo usados de forma pública. Por lo anterior, cuando las empresas gestoras del suelo requieren adquirir estos predios afectados por el uso público, los titulares privados hacen unos avalúos sin tener la consideración del uso. De aceptarse tales precios se estaría beneficiando a los urbanizadores ilegales sobre aquellos autorizados;
- c) En aras del interés público las entidades territoriales requieren comprar predios en zonas sin legalizar o legalizadas. Muchas veces estos predios necesitan un saneamiento de los títulos de los inmuebles en caso de presentarse irregularidades. Las acciones civiles para realizar estos saneamientos generalmente son muy largas, mientras la necesidad de adelantar los programas y las obras por parte de las entidades públicas debe ser en tiempos cortos. La Ley 388 de 1997 dispuso un mecanismo expedito para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública, sin embargo, esta no tuvo en cuenta situaciones que podían obstaculizar el mecanismo requiriéndose un saneamiento previo de la tradición del inmueble, lo cual hace inoperable la adquisición de tales predios por parte de las entidades territoriales.

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

III. MARCO NORMATIVO

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

- a) Inicialmente sustentándose en las leyes 65 de 1942, se expidieron la Ley 1ª de 1948 y la Ley 41 del 1966. Estas leyes permitían que con la autorización del Consejo y de la personería municipal, se realizara la transferencia de predios ocupados, a través de escritura pública, sin importar el uso destinado, ni el avalúo correspondiente, solo se requería que se diera la ocupación del predio en forma pacífica y con ánimo de señor y dueño. Además de correr con los costos notariales y de registro;
- b) Seguidamente, en el año 1959 con la Ley 137, se fortaleció la anterior política, haciéndose extensiva a la adjudicación de bienes baldíos;
- c) Posteriormente, se expidió la Ley de reforma urbana, Ley 9ª de 1989, la cual permitió que las entidades de orden nacional cedieran a título gratuito inmuebles de su propiedad que fueran fiscales, con la condición de que la ocupación ilegal fuese para **viviendas de interés social** y que fuese anterior al 28 de julio de 1988. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 540 del 1998, y con la misma se evidenció la tendencia a direccionar la titulación de predios fiscales aquellas ocupaciones que reunieran las condiciones de vivienda de interés social, señalando los parámetros y los requisitos para acceder a la titulación;
- d) En 2005 se expide la Ley 1001, la cual no tiene cambios sustanciales, pero modificó la condición de temporalidad, para la cual se estableció que la cesión a título gratuito se haría a aquellas ocupaciones existentes anteriores al 30 de noviembre de 2001;
- e) Por último, el Decreto número 4825 de 2011 reglamentó el artículo 2° la Ley 1001 de 2005, el cual fue compilado en el Decreto Único reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

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

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

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

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

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

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

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

- a) El artículo elimina la temporalidad, desde la cual se debe contar el tiempo de ocupación. Manifiesta el Ministerio que esto contraría la parte expositiva del proyecto donde se dijo que: “...*simplemente se tenga en cuenta el hecho de haber invadido un predio y ocuparlo con un ánimo de señor y dueño, durante más de 10 años, con el propósito de lograr un verdadero saneamiento a la propiedad fiscal*”. Para el ministerio esta eliminación de la temporalidad puede ser un incentivo para promover las ocupaciones o las invasiones ilegales;
- b) Respecto al parágrafo modificado, el concepto del Ministerio se centra sobre la expresión de uso mixto que aparece en el proyecto, para la cual indica que esto evidencia una falta de claridad y confusión por parte del Proyecto de ley respecto al uso del suelo y su destino económico. Para ello, el Ministerio hace unas aclaraciones indicando que: A) el uso del suelo corresponde a aquella designación asignada al suelo por el

POT o demás instrumentos que establezcan las actividades que puedan desarrollarse sobre el mismo. El Ministerio recuerda dos reglas básicas al respecto: 1. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible o condicionado, se entenderá entonces prohibido. 2. El uso del suelo es reglamentado en los POT, esquemas o planes básicos aprobados en los consejos municipales o distritales y reglamentado mediante decreto reglamentario. De modo que el uso del suelo no puede ser mixto.

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

Artículo 4°. El artículo 4° del Proyecto de ley busca la Modificación del artículo 4° de la Ley 1001 de 2005:

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

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

- a) La ampliación a todas las instituciones religiosas del marco de aplicación de la norma no es necesario en cuanto ya está en espíritu de la norma por irradiación constitucional, específicamente en el artículo 19 de la Constitución Política;
- b) Respecto a la adición que se hace para que los predios que cuenten con mejoras de instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios y no solo de instituciones religiosas para que se les haga un descuento del 90% en el avalúo catastral en el momento de la enajenación a estas, el Ministerio indica, que debe tenerse en cuenta las implicaciones económicas para las entidades públicas, en cuanto con esta modificación se abre la posibilidad de enajenar los inmuebles fiscales sin tener en cuenta la función social de la propiedad, ni las caracterizaciones de los bienes enajenables, sus titulares y los eventuales beneficiarios.

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

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

Artículo 5°: Con respecto al artículo 5°, el Ministerio de vivienda considera aconsejable incluir la figura de la afectación de vivienda familiar, para que sea una ulterior forma de proteger el patrimonio familiar.

Artículos 7°, 8° y 9°: Para el Ministerio, los artículos mencionados desconocen la competencia del Congreso en la expedición de leyes que establecen las rentas nacionales y fijan los gastos de la administración. Por otro lado, el Ministerio llama la atención a la omisión que se hace respecto de las entidades de orden nacional como Inviás y los Ministerios que carecen de la facultad de ejercer acciones urbanísticas de conformidad con el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, pero también poseen predios fiscales.

Artículos 10 y 11: A juicio de la entidad, el artículo 10 resulta inconstitucional en cuanto desconoce la potestad de la rama judicial para administrar justicia y por tanto inconstitucional la facultad de disponer de predios que se encuentren en disputa judicial, pues esto vulneraría el derecho al debido proceso y a la propiedad privada de las partes involucradas. En cuanto al artículo 11 el Ministerio aclara que la Ley 388 de 1997 permite la expropiación por motivos de utilidad pública solo frente a las VIS.

Capítulo IV “Titulación de bienes inmuebles afectados al uso público”: Respecto a este capítulo podríamos resumir los argumentos del Ministerio en los siguientes puntos:

- a) Que la documentación requerida para solicitar la titulación de los predios de uso público a favor de las entidades, **NO** sea fijada en la ley pues esto puede causar inconvenientes prácticos en la adecuación de los trámites;
- b) Que se aclare que esta titulación solo acontecerá cuando se encuentren los inmuebles afectado por uso público bajo el dominio de privados;
- c) Por último que se aclare en los artículos 17 y 18 del Proyecto de ley, que los bienes de uso público tales como, parques, vías, institucionales o dotacionales y de servicios públicos deben cederse a las entidades territoriales de manera obligatoria y gratuita pues no son objeto de compra, al contrario son zonas de cesión.

Artículo 20: El artículo en mención quiere dar atribuciones de titulación a las Oficinas de registro público que la normatividad (artículo 22 del Decreto número 2723 de 2014) no contempla, siendo solo el titular del predio el facultado para hacerlo. Se manifiesta en el concepto que debe el Ministerio quien apoye jurídicamente y técnicamente el proceso de titulación así como lo determina el artículo 2.1.2.2.2.5 del Decreto número 1070 de 2015.

V. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

Para emitir un concepto sobre la conveniencia para el país de los proyectos de ley referidos, debemos abordar el problema jurídico, económico, social, político y cultural que plantean los autores del mismo.

Para ello, es necesario de acuerdo con los manuales de la técnica legislativa, construir un estado del arte que nos brinde el suficiente criterio sobre el tema tanto en sus generalidades como especificidades.

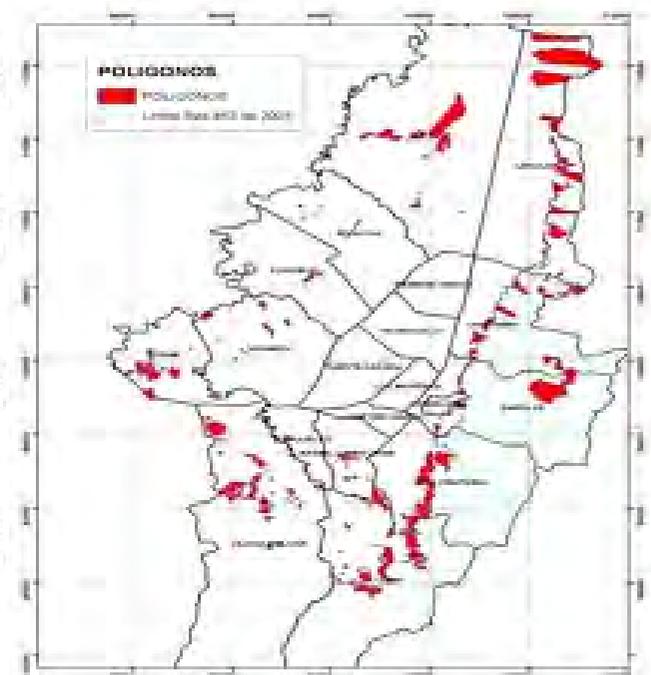
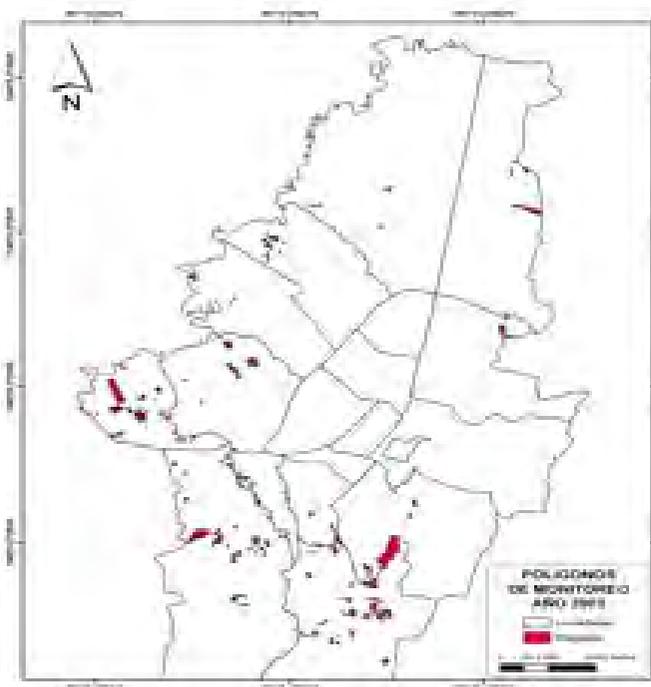
1. ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS ILEGALES:

a) Contexto

1.1. Las cifras

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

Este fenómeno ha ido avanzando con el tiempo, ya que se pasó de tener 813 hectáreas localizadas al interior de 132 polígonos de monitoreo identificados como susceptibles a desarrollarse informalmente en el año 2003, a 3.663 hectáreas en 245 polígonos definidos para 31 de octubre de 2017. Según varios académicos las consecuencias que ha traído el fenómeno de los asentamientos ilegales para el Distrito son numerosas y afectan principalmente a la sociedad, al medio ambiente, a la economía, a la seguridad ciudadana y en especial a la gestión del gobierno de turno¹.



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

Estadísticas ocupaciones ilegales 2016

Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda - SDHT.

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

Según Jorge Orlando Melo, este fenómeno data de finales del siglo XIX. Sin embargo, se acentuó a mediados del siglo XX, cuyo crecimiento acelerado desbordó la capacidad de control y planeación de la administración². De las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8036 se han generado de manera ilegal³. El crecimiento de la población actual en Bogotá es superior al 1,7% anual según estadísticas del DANE⁴. De modo que se espera que este fenómeno venga en crecimiento.

1.2. Los asentamientos

Las construcciones en asentamientos ilegales, presentan altas condiciones de vulnerabilidad estructural; ya que se encuentran construidas en materiales provisionales como madera, cartón, latas, lona, entre otros; y aquellas que son edificadas en materiales permanentes como concreto, ladrillo, bloque; no cuentan con las normas mínimas de sismorresistencia. Estos lugares de “invasión” generalmente suelen ubicarse en predios sin urbanizar a los márgenes de la ciudad, en que no han tenido planificación y no están dispuestos para la articulación al resto de la urbe. Casi siempre carecen de los servicios públicos domiciliarios y puede que se encuentren en zonas de alto riesgo por inundaciones o

deslizamientos. Estas crecen y se desarrollan de manera subnormal. Este fenómeno lo comparte o lo han compartido casi todos los países del mundo teniendo varias denominaciones nacionales para estos: piénsese en las favelas de Brasil, *hooverville* o *shanty town* o *slum* en Estados Unidos, las Villamisería de Argentina o incluso las Baraccopoli de Italia, entre otras⁵.

1.3. Caracterización demográfica

Las personas que habitan estos asentamientos con frecuencia son familias de bajos ingresos, quienes no están en condiciones de adquirir una vivienda y optan entonces por predios ilegales. Sus habitantes en nuestro país suelen ser personas afectadas por el fenómeno de migración campo-ciudad, por el conflicto armado interno y otros fenómenos de desplazamiento. Se trata de personas que buscan mejores condiciones de vida, empleo y auxilio del Estado. La ONU⁶ ha informado que en 2014 esta situación debían enfrentarla 114 millones de personas en la región latinoamericana. Los ocupantes de estas tierras suelen conocer de antemano la ilegalidad del asentamiento pero a través de relaciones comunitarias y otro mecanismo de presión se ha logrado la *consolidación urbana en los espacios barriales de origen ilegal en Bogotá*. Existe realmente una cultura de la ilegalidad que se percibe legítima.

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

³ Op Cit. Cuéllar. Pg. 21

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

⁵ Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 42.

⁶ Ibid. Pg. 15.

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

Sin embargo en Bogotá, existe una multiplicidad de actores que están involucrados en esta dinámica y que son determinantes de manera positiva o negativa en esta problemática. Estos son: Los propietarios de los predios, enajenadores ilegales (terrereros), JAL, Ediles y concejales, las familias de bajos ingresos ya mencionadas, Empresas de servicios públicos, Alcaldías locales, Secretarías de Distritales de (Hábitat, Planeación, Gobierno, Integración social), así como los institutos IDIGER, IDPAC, las Unidades Especiales de Catastro Distrital, la Caja de Vivienda Popular, Inspecciones de policía de Bogotá, Unidad Especial de Servicios Públicos, Policía Metropolitana de Bogotá, Fiscalía General de la Nación, Superintendencia de notarios y registro⁷.

1.4. Causas y consecuencias

Las causas de estos asentamientos suelen estar en las dificultades económicas y sociales de la población, que sumados a los altos precios del suelo urbano y la especulación del mismo conllevaron a que la vivienda tenga unos altos

costos, lo que ha impedido a la comunidad acceder al mercado formal de vivienda, inclusive la ofrecida por el Estado como Vivienda de Interés Social (VIS) la cual oscila entre 70 y 120 salarios mínimos. (Secretaría Distrital del Hábitat, 2008).

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

A nivel distrital se atribuye el problema a la inoperabilidad de las alcaldías locales que no tiene los recursos suficientes para el ejercicio de planeación y control. En efecto el Observatorio de Gobierno urbano de la Universidad Nacional de Colombia ha señalado que este fenómeno sigue siendo un problema de planeación y control por parte de los gobiernos locales y que, en este sentido, los instrumentos de ordenamiento, planeación y gestión se han quedado orientados únicamente a la ciudad formal⁸.

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

789

Causas Directas	Causas Indirectas	Consecuencias
1. Bogotá por ser la capital de los colombianos es receptora de mucha población que piensa que acá hay mayores oportunidades y beneficios, lo que ha generado la llegada de miles de personas en búsqueda de oportunidades laborales, estudio y vivienda. 28 2. Desplazamiento forzado de familias en otra regiones del país que produjo flujos internos de población por los conflictos social y armado que vive el país por más de 50 años. 3. Dificultades económicas y sociales de la población por sus bajos ingresos o por estar desempleados. 4. Altos precios del suelo urbano generados por los escasos de tierra para construir vivienda o por la especulación de los mismos. 5. Los altos costos para acceder a una solución de vivienda, así sea la vivienda de interés social o prioritario. 6. La oferta de vivienda por parte de los urbanizadores piratas es más accesible que la del Estado o el privado.	1. Política Pública de vivienda distrital ineficiente. 2. Falta de control urbanístico de las Alcaldías Locales. 3. Prestación ilegal del servicio por parte de las empresas de servicios públicos. 4. Deficiente planificación territorial. 5. Falta de articulación entre las entidades del Distrito. 6. Falta de articulación entre entidades distritales y nacionales. 7. Ausencia de una Política Pública de Atención y Control a los Asentamientos Ilegales. 8. Política de reasentamientos ineficiente. 9. Débil coordinación operativa con policía y ejército en materia control y actuación. 10. Falta de protección de recursos naturales por parte de las entidades ambientales.	1. Uso y aprovechamiento informal de la propiedad. 2. Familias Estafadas. 3. Incremento acelerado de la población. 4. Expansión de la ciudad. 5. Conexiones fraudulentas de aguas, luz, gas y teléfono. 6. Segregación espacial y social. 7. Especulación del suelo. 8. Afectación de estructura ecológica principal y suelos de protección. 9. Crecimiento desordenado de la ciudad. 10. Familias en constante riesgo por el suelo que habitan. 11. Desalojos por restitución de inmuebles. 12. Carencia de servicios públicos. 13. Bajo acceso a servicios de salud, educación y trabajo.

⁷ Ibid. Pg. 30 – 35.

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

⁹ Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 27 – 29.

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

b Consecuencias

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

1. Estructuras criminales

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

La criminalidad que existe en estas zonas debe ser vista desde su contexto socio-económico donde la precariedad y la falta de oportunidades empujan a los habitantes al crimen, un ejemplo

extremo lo constituyen las favelas en Brasil, en donde 10 000 personas son narco-guerrilleros del Comando Vermelo (la mitad niños) en las favelas de Río de Janeiro y 20 000 de Primer Comando Capital en São Paulo. Esto aumenta la violencia y discriminación en esas zonas¹².

2. Urbanizadores piratas o “Tierreros”

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

En otras ocasiones la modalidad de estafa es diferente y ni siquiera le prometen escrituración sino que solo los impulsan y le facilitan la ocupación ilegal para que después acuda el Estado a su legalización. Estos lotes son vendidos entre

¹⁰ Ibid Pg. 23.

¹¹ Ibid Pg. 23

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

8 y 15 millones, pero cuando haya construcción consolidada se puede hablar de 20 a 40 millones de pesos. La constante es que son organizaciones con modus operandi bien definidos y roles determinados, además siempre se aprovechan de los colombianos que tienen una expectativa de vivienda digna. Sin embargo la cultura de ilegalidad va en crecimiento y los ocupantes son frecuentemente cómplices y legitiman el actuar de estos tierreros¹³.

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

3. Clientelismo Electoral

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

Según esta investigación, para finales de los años noventa, Montería se había constituido como el centro más grande de desplazamiento y por ende de asentamientos ilegales de Latinoamérica. En efecto, ya en los primeros documentos COMPEs (consejo nacional de política económica y social) se hablaba del problema del desplazamiento¹⁴. En esta investigación se narra como en Montería las invasiones se pactaban con los políticos y las autoridades locales. En sus palabras: “(...) *Mas aun, la invasión se concebía como una asociación entre ciudadanos y el estado: La invasión es pues un acto legítimo para los invasores y aunque es ilegal se legaliza mediante la interpretación popular de las leyes y, sobre todo, al ser asimilado por el clientelismo, elemento definitorio del sistema político cordobés (...)*”¹⁵

La lógica de este clientelismo predica que a falta de estímulos del votante para la

participación, hay que ayudarlo en alguna situación concreta para que este pueda acompañar al político electoralmente. Bajo esta lógica en el comercio de votos, “el voto se da a alguien” y en contraprestación se espera algo tangible. Esta es la razón por la cual obras públicas e inversiones estatales se personalizan. Para los desprotegidos y la población más vulnerable y necesitada, entrar en esta lógica proporciona cierta idea de seguridad no despreciable; les permite a los desposeídos atender necesidades básicas (como la vivienda) y tener cierta sensación de protección e inclusión en el sistema político. La investigadora referida indica que: “En este contexto de relaciones sociales y políticas surge y se consolida el dispositivo de lo que hemos llamado de urbanización por invasión, que involucra a los invasores, a sus líderes, a los políticos y al Estado mismo que encuentra en el clientelismo y en mecanismos como los descritos, una manera de construir su versión local y de lograr cierta funcionalidad, aunque al mismo tiempo –según la observación de Daniel Pécaut– se debilita, al quedar involucrado en las rivalidades por apropiarse de los puestos y de los recursos.”¹⁶ Esta cultura clientelista es muy conocida en todo el país. En la Capital tenemos nuestros hitos históricos protagonizados por congresistas y actores políticos de renombre. El controversial y difunto Rafael Forero Fetecua ex militante del Partido Liberal, ex concejal de Bogotá y ex Senador de la República, es un buen ejemplo de ello.

c) Las respuestas que ha dado el Estado

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

1. Desalojos forzosos

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

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

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

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

se organizan y buscan apoyo en instituciones universitarias y religiosas.¹⁷

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

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

2. Reubicación

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

3. Saneamiento jurídico

Cuando no es posible desalojar a la población porque existe una expectativa legítima o acción colectiva, las redes clientelares logran su cometido activando la “legalización” jurídica pasando entonces de la invasión a la urbanización como tal. El Estado ha dispuesto desde la aparición misma de este fenómeno mecanismos legales para la titulación y cesión a título gratuito de predios fiscales, baldíos y bajo otros mecanismos, la titulación a ocupantes-poseedores de predios ya titulados a particulares. Existe todo un marco normativo y guías de titulación para las entidades de orden nacional y territorial¹⁸.

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

Debe entenderse por saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria: la consolidación de la propiedad y titularidad de los bienes inmuebles en el patrimonio de las entidades de derecho público del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Es decir que los bienes fiscales de la nación entren a ser parte

del patrimonio de una entidad de derecho público, como lo puede ser el Distrito Capital. Por lo anterior, las entidades deben generar mecanismos eficaces de diagnóstico, identificación y definición de la situación jurídica, que permitan aplicar los instrumentos jurídicos disponibles para sanear la propiedad. Esto implicaría en principio tres acciones que deben ser adelantadas por el Estado. 1. Estudio de títulos. 2. Estudio urbanístico. 3. Diagnóstico catastral. Cada una de estas etapas es fundamental para el saneamiento y eventualmente iniciar el proceso de cesión o titulación de los predios fiscales.¹⁹

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

Como ya se ha mencionado, el Estado en su continuidad en la regulación de aspectos de vivienda de interés social ha venido poniendo unas pautas respecto de los criterios que se deben tener al momento de ceder un bien fiscal a un particular cuando ya ha sido saneado.

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

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

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

Para el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991 se adoptó el sistema de subsidios a la demanda, el cual sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era directamente constructor de viviendas, proveedor de créditos y de subsidios. Sin embargo, el sistema de subsidios es progresivo, el monto de

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

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

¹⁹ Ibid.

los mismos es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos²⁰.

El primer hito normativo bajo el nuevo imperio constitucional fue la Ley 3ª de 1991 por medio de la cual se estableció el sistema nacional de Vivienda de Interés Social. Con la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial²¹, se desarrollaron tres instrumentos básicos para la política de VIS: El primero fue la obligación para los municipios de expedir Planes de Ordenamiento Territorial, definiendo áreas destinadas a la construcción de VIS y programas de provisión de servicios públicos para las mismas. El segundo fue el sistema de participación de los municipios en las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificar y ejecución de obras que generen valorización. En esta forma el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se puede canalizar en beneficio de los compradores de vivienda de ingresos bajos en lugar de excluirlos del mercado por incrementos de precios. El tercero fue la expropiación de terrenos por vía administrativa por motivos de utilidad pública, entre los cuales se define el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

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

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

En el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005 se obligó a las entidades públicas de orden nacional

(cuya aplicabilidad vale también para las entidades territoriales) a ceder a título gratuito los terrenos de su propiedad ocupados ilegalmente con el fin de constituir viviendas de interés social. Estas entidades tendrán dos posibilidades: adelantar directamente el programa y transferir el predio a otra entidad para que ceda los predios a sus ocupantes.

Estos programas de titulación tiene un grande alcance en cuanto significa una seguridad de permanencia en el sitio donde construyeron su vivienda, incorporar la vivienda al mercado inmobiliario, obtiene el beneficiario todas las prerrogativas inherentes al derecho de dominio (compraventa, liquidación de sociedades conyugales o de hecho, acceso a los servicios públicos, servir de garantía real), contribuye al ordenamiento del territorio, incrementa la base del impuesto predial y de valorización; para el departamento significa incrementar el recaudo del impuesto de registro, y para la sociedad en general significa fortalecer la economía regional al integrar el valor del predio más las mejoras construidas al mercado²¹.

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

- a) Que el inmueble objeto de cesión sea de propiedad del municipio y/o de sus entidades descentralizadas, que la ocupación haya iniciado con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, de acuerdo con el estudio de títulos que para determinar la real situación jurídica y catastral del mismo, se adelante al respecto;
- b) Que el inmueble objeto de cesión no se encuentre ubicado en zonas insalubres o que presenten peligro para la población, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, para lo cual deberán tomar en cuenta las normas urbanísticas correspondientes;
- c) Que los inmuebles están ocupados con viviendas cuyo carácter de interés social sea certificado por la autoridad competente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto número 1420 de 1998 y demás normas complementarias;
- d) Que el beneficiario de la cesión a título gratuito, no sea poseedor o propietario de otra solución de vivienda (Decreto número 3111 de 2004, Capítulo II, artículo 7º, literal d);
- e) Que el peticionario sea ocupante del inmueble objeto de cesión y que dicho inmueble este destinado a su vivienda y la de su familia, de acuerdo al Decreto número 540 de 1998, artículo 4º;

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

²¹ Ibid.

- f) La ocupación no se encuentre en zona de riesgo, protección o proyección, concepto previo de las entidades competentes;
- g) El beneficiario no puede haber recibido subsidio del Gobierno nacional, como el FOREC;
- h) El área mínima construida de la vivienda debe ser de 35 metros cuadrados.

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

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

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

Respecto al predio:

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

Respecto al ocupante:

- Los ocupantes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, relacionados con las limitaciones temporales para la residencia y la venta del bien, así como las imprecisiones y falsedades.

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

Una queja frecuente de los beneficiarios consiste en señalar que a pesar de los beneficios que se otorgan a la población con la Ley 1001 de 2005, se sienten de uno u otro modo vulnerados por su artículo 2º, ya que este no les permite disponer plenamente del bien inmueble titulado, puesto que el mismo queda afectado por un término de diez (10) años para vender. Lo anteriormente mencionado deja en claro la prohibición que tiene el propietario beneficiario del subsidio de titulación, para la realización de préstamos bancarios que les permita el mejoramiento de la vivienda, el crecimiento de un negocio familiar o la venta del bien inmueble para cambiar de domicilio. Los propietarios de las viviendas de interés social que reciben el subsidio de titulación por parte de la entidad territorial, de alguna forma se sienten perjudicadas, ya que sus predios quedan afectados durante 10 años para la hipoteca, arrendar, la venta y/o enajenación. Pero Algunas familias favorecidas con las titulaciones aceptan las medidas de la Ley, porque entienden que su fin es proteger la propiedad, ya que la medida evita que sean afectadas por entidades bancarias. El fin principal del Estado con la aplicación de esta Ley, es proteger a familias que por alguna situación común en el país, pierdan sus viviendas.²²

Otra limitación que se reitera constantemente es que de acuerdo a la Ley 1001 de 2005, en ningún caso las cesiones se harán tratándose de bienes de uso público, ni bienes fiscales destinados a salud o educación. Tampoco podrán cederse cuando estos

²² Ibid.

predios estén ubicados en zonas insalubres o que constituyan riesgo para la población.²³

2. PROPUESTAS ALTERNAS

2.1. Planeación, prevención y control:

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

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

2.2. Plan de vivienda en el plan de Desarrollo de la Bogotá Humana²⁴

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

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

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

de las dificultades de obtención de crédito o generación de ahorro propio.

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

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

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

2. Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia. Reformular la política de hábitat del Distrito y dentro de ella las modalidades y formas de operación de los subsidios, en el sentido de hacer efectivo el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos. El subsidio distrital se empleará principalmente en la generación de suelo con urbanismo de calidad para vivienda nueva y en el desarrollo de estrategias de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, con la introducción de mecanismos para asegurar la destinación de los inmuebles resultantes a la población en condición de vulnerabilidad y de menores ingresos objeto de la política, mediante la aplicación de los instrumentos contenidos en las Leyes 388 de 1997 y 9ª de 1989.

3. Mejoramiento integral de barrios y vivienda. Mejorar el entorno urbano de barrios legalizados, mediante la orientación de las inversiones de infraestructura pública y de recuperación de elementos ambientales en áreas estratégicas en los asentamientos de origen informal, mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomenten la cohesión social y la cultura participativa. Asimismo, busca adelantar acciones de titulación predial, reconocimiento de edificaciones, legalización de barrios y mejoramiento de vivienda en los asentamientos de origen informal identificados.

²³ Ibid.

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

a) Implementar una estrategia de intervención de mejoramiento integral con cultura participativa del hábitat en el área prioritaria del sector de Chiguaza; b) Realizar acciones de legalización, titulación, reconocimiento, regularización y obras de mejoramiento en barrios de origen informal; c) Mejorar la vivienda con acompañamiento técnico.

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

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

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

Por último, es importante mencionar el programa de fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios. Este encamina la descentralización distrital en la perspectiva de reforzar la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, presupuesto y control de las administraciones locales y del fortalecimiento de su capacidad de gestión y de la coordinación

con el nivel central. Como vimos anteriormente el problema de los asentamientos informales puede ser manejado de mejor forma si los territorios directamente afectados tienen las capacidades operativas de enfrentarlo, esto sin perjuicio del auxilio y la coordinación a nivel central en el Distrito Capital.

3. CONSIDERACIONES PARA SOLICITAR EL ARCHIVO

3.1. Viabilidad jurídica

En el presente informe se buscó adquirir la suficiente información para determinar si en el marco jurídico actual, la exclusividad de las Viviendas de Interés Social como criterio de focalización de los programas de titulación de bienes fiscales, siendo parte del desarrollo respecto al artículo 51 de la Constitución Política, es violatoria del principio de igualdad que debe imperar en Colombia y, establecer si el marco jurídico actual carece de un mecanismo legal que permita sanear la tradición del inmueble fiscal ocupado por asentamiento ilegal, que se va a adquirir por motivos de utilidad pública de modo que este cumpla con la función social de la propiedad consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política.

Este problema debe enfrentar la pregunta de si la exclusividad de las Viviendas de Interés Social como criterio de focalización de los programas de titulación de bienes fiscales, resulta violatoria del principio constitucional de igualdad.

Este problema es de fácil resolución si se aplica un método de análisis constitucional, usado por la rama judicial, que permite racionalizar la interpretación sobre el asunto, este es el test de igualdad, respecto del cual la Corte Constitucional ha dicho que es un método de análisis que se ha empleado para examinar tratamientos distintos establecidos por el legislador en ejercicio de potestad de configuración y en desarrollo del cual se hacen explícitas las principales cuestiones que estudia la Corte para decidir cuándo un tratamiento diferente es incompatible con el principio de igualdad. Se utilizará el modelo Colombiano también llamado Juicio de igualdad integrado siendo esta la tecnología judicial más consolidada y reiterada²⁵.

Para poder dar inicio al test en estricto sentido, se debe establecer si se está ante sujetos comparables, esto en cuanto el concepto de igualdad es relacional y siempre presupone una comparación entre personas o grupos de personas.

En el caso analizado se contraponen dos grupos de personas:

²⁵ Galeano Fernando. Test de Igualdad en la jurisprudencia constitucional. Observatorio de Derecho Constitucional. Universidad de los Andes. file:///C:/Users/P/Downloads/185927575-Test-Igualdad.pdf

Ocupantes de predios fiscales que han invadido los predios con fines de Vivienda de Interés Social.	Ocupantes de predios fiscales que han invadido estos con construcciones que no caben en el concepto legal de Vivienda de Interés Social.
---	--

Para tal fin debemos valorar semejanzas relevantes y descartar diferencias irrelevantes. Hay dos criterios que se han desarrollado para tal propósito:

a) Los fines de la ley

La finalidad del marco normativo en debate, fija la exclusividad de las Viviendas de Interés Social como criterio de focalización de los programas de titulación de bienes fiscales, está encaminada a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia adecuado para que sus habitantes puedan realizar su proyecto de vida de manera digna, como desarrollo del artículo 51 de la Constitución Política.

Esto constituye una diferencia relevante respecto de los dos sujetos en cuestión:

1. Si bien el hecho que ambos sujetos sean ocupantes de predios fiscales, aquellos que han invadido con fines de desarrollar Viviendas de Interés Social son jurídicamente distintos de quienes se hayan asentado con otro propósito. Como ya se dijo, la Vivienda de Interés Social y su política está dirigida a garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. La clasificación para este tipo de viviendas se determinará a partir de los indicadores de necesidades básicas, insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos de las personas vinculadas.
2. La cesión a título gratuita de los bienes del Estado a particulares está permitida por la ley pero esta debe sustentarse en los principios, valores y derechos constitucionales y no en un mero acto de liberalidad por parte del Estado. Esta focalización está sustentada justamente en el artículo 13 de la Constitución Política, donde el mandato es lograr una igualdad real y material, y no simplemente formal. Sigue el artículo, que desarrolla uno de los principios fundantes del orden constitucional, que se debe dar una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Esta situación jurídica respecto de poblaciones vulnerables que acuden a la ocupación de bienes fiscales evidentemente implica una discriminación positiva.
3. No se puede equiparar a los ocupantes que hayan invadido un bien fiscal por cualquier razón con aquellos que lo han hecho en vista de sus necesidades más básicas. Los requisitos legales para ser beneficiario de la cesión o titulación de predios fiscales

por parte de Estado responden a un criterio de determinación de aquella población prioritaria que se encuentra marginados y afectados en su dignidad humana, siendo este el fundamento mismo de la Republica como lo expresa el primer artículo superior.

4. Por último, no se puede olvidar la referencia expresa del artículo 51 de la Carta Política respecto de lo promoción de planes de Vivienda de Interés Social para hacer efectivo el derecho fundamental a la vivienda Digna. Esta mención literal indica que la política de Vivienda de Interés Social no es un mero capricho legislativo, se trata por el contrario de una disposición consciente y consensuada de la Asamblea Constituyente de 1991.

En cuanto no cabe hacer comparable los dos tipos de sujeto en mención por los motivos expuestos, no se puede dar procedencia a los siguientes puntos del juicio de igualdad integrado, pues la diferencia es de tal relevancia que evidencia inmediatamente que el trato diferenciado tiene un fundamento objetivo y razonable.

Por lo tanto, y ciñéndose a lo conceptuado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no es recomendable cambiar el concepto de Vivienda de Interés Social como criterio de focalización para la cesión a título gratuito. Por lo anterior, resulta contrario a los principios constitucionales e inconveniente el Proyecto de ley número 199 de 2018 acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018, y por tanto, se sugiere No darles trámite en cuanto ambos están encaminados a una finalidad que no es deseable, por los motivos expuestos anteriormente.

2. Conveniencia política

Jorge Eliécer Gaitán Ayala, clamaba que el pueblo no demanda la igualdad retórica ante la ley sino la igualdad real ante la vida. Estas palabras fueron recogidas por la Asamblea Constituyente cuando se elaboró la Constitución Política y fuente de todo el ordenamiento normativo colombiano. Con base en dicho instrumento, el Estado colombiano tiene el deber constitucional de hacer real y efectiva la igualdad de sus ciudadanos. Es decir no es una prerrogativa del Estado, sino la esencia de este que se sustenta en la garantía de los derechos fundamentales.

De acuerdo con el Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de América latina después de Haití. Es séptimo a nivel mundial. Se estima que 13.5 millones de colombianos viven en condiciones de pobreza no teniendo entonces acceso a los servicios públicos y viviendo en condiciones de indignidad. En las ciudades la mayoría de esta población vive justamente en asentamientos ilegales.²⁶ Estos índices de pobreza, en gran parte están relacionados con el déficit de

²⁶ Monterrosa, Heidi. Según el Banco Mundial Colombia es el segundo país más desigual de América Latina. La República. Co. Noviembre 2017.

vivienda, que para 2009 según cifras del DANE estaba alrededor de los 10 millones de hogares.²⁷

Ser propietario de una vivienda que cubra las necesidades básicas familiares, representa socialmente uno de los indicadores de superación de la pobreza más relevantes en el proceso de desarrollo de la sociedad. Como política de Estado, Colombia ha forjado lo que hoy se conoce como vivienda de interés social, la cual consiste en implementar programas, crear entidades financieras y de recaudo que faciliten el desarrollo de viviendas, cuyas características principales son: su bajo costo, fácil acceso, calidad y habitabilidad, permitiendo a la población más vulnerable, ubicada tanto en zona rural como en zona urbana a lo largo y ancho de cada municipio del país el acceso a una vivienda digna.²⁸ Con esta política se ha buscado salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros de los núcleos familiares y en particular de los más vulnerables.

Sin embargo se debe evaluar desde qué punto de vista se están construyendo unidades de vivienda masivas que si bien responden con uno de los principales requisitos para la dignificación de los sectores más vulnerables de la sociedad, generan brechas de desigualdad considerables que a largo plazo se podrían convertir en problemas sociales mucho más complejos. Afrontar los índices de pobreza a partir de la vivienda no constituye una medida definitiva o social, por el contrario se puede aseverar que las soluciones otorgadas en la actualidad hacen parte de la conformación de una sociedad conformista la cual debe enfrentarse a trabajos no formales que lastiman aún más la integridad de las personas, fortaleciendo la desigualdad y la inequidad.²⁹

Si bien no se debe dejar a un lado la política de Vivienda de Interés Social, la superación de la pobreza y la dignificación de los sectores vulnerables de la sociedad Colombiana deben estar encaminados de forma integral. Profundizar en la consolidación de un tejido y cohesión social alrededor de esta problemática es la alternativa más razonable. Es decir no podemos seguir como Estado negando a la población los Derechos más elementales. No se puede seguir fomentando la cultura de la ilegalidad. Aceptar el sistema clientelar es aceptar la corrupción que se erige sobre las necesidades de los ciudadanos. En el río de Bogotá, se refleja el trasfondo insostenible de una civilización que no da importancia a su territorio ni a aquellos seres que lo habitan.

3. Concepto de archivo

Los proyectos de ley que nos convocan no tienen la capacidad de solucionar los problemas de vivienda en Colombia de fondo. Se basan en argumentos especulativos y jurídicamente inviables. Como se advirtió, la manera en la que se estructuraron los proyectos podría incentivar prácticas clientelares electorales y sectores comerciales ilegales. Los proyectos desconocen una política de Estado al destruir su enfoque más razonable que se centra en focalizar los esfuerzos en favor de aquellos grupos históricamente marginados. Hay un desarrollo y un interés social que justifica esta política, y como lo dijo el Ministerio de Vivienda en su concepto, modificar los elementos esenciales de esta política No es recomendable y representaría un incentivo para que se generen aún más ocupaciones ilegales con todas las situaciones negativas que se expuso.

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

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

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

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

²⁷ DANE. Deficit de vivienda. (Consultado en línea el 24 de febrero de 2019). - <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/deficit-de-vivienda> -

²⁸ Higuera Espinosa, Leonardo. Políticas sobre vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Noviembre 2013. Bogotá, D. C.

²⁹ Ibid.

zonas jurídicamente y materialmente no aptas que terminen agravando aún más sus condiciones de precariedad.

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

VI. PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores se propone a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes Archivar el **Proyecto de ley número 199 de 2018**, “por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 “por medio del cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos”.

Atentamente,



DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara por Bogotá

CÁMARA DE REPRESENTANTES –
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 7 de marzo de 2019

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate

del **Proyecto de ley número 199 de 2018 Cámara**, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones, presentado por el honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 134 - Miércoles 20 de marzo de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 012 de 2018 Cámara, por la cual se ordena la implementación del programa de formalización y transferencia con criterio progresivo de ocupaciones en baldíos de adjudicables de la nación en zonas específicas del territorio nacional. ..	1
Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 199 de 2018 acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones” y “se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de las entidades territoriales y a la dinamización del mercado inmobiliario, mediante el saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.....	12