



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 890

Bogotá, D. C., viernes, 13 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 53 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 SEGUNDO DEBATE AL 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.*

### **ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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.*

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2019

Doctor:

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al 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*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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 Roldán:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al 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*, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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.*

#### **1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El 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*, fue radicado el 10 de octubre de 2018 por los honorables Representantes César Augusto Lorduy Maldonado, Erwin Arias Betancur, Jaime Rodríguez Contreras, Ciro Fernández Núñez, Jorge Méndez Hernández, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Aquileo Medina Arteaga, Modesto Enrique Aguilera Vides, Julio César Triana Quintero, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 833 de 2018.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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*, fue radicado el 13 de

diciembre de 2018 por la honorable Senadora Laura Esther Fortich Sánchez, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1150 de 2018.

Fueron designados como Coordinador Ponente el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como Ponentes los honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y David Ricardo Racero Mayorca.

El Proyecto 199 de 2018 fue acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, manteniendo los mismos ponentes para los dos proyectos.

Para su discusión en primer debate se presentaron dos ponencias, una negativa suscrita por el honorable Representante David Racero y una positiva suscrita por los honorables Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechara y Bayardo Gilberto Betancourt Pérez. En la comisión después de un amplio debate se presentaron cuatro proposiciones suscritas por el ponente del proyecto, suscritas doctor Erasmo Elías Zuleta, hay unas proposiciones suscritas por el doctor César Lorduy Maldonado que no están avaladas por el ponente. De igual manera existen cinco proposiciones que el doctor Gilberto Bayardo Betancourt las deja como constancia para que sean tenidas en cuenta en la ponencia para segundo debate.

## 2. OBJETO DE LOS PROYECTOS DE LEY

El objeto del proyecto de ley se mantiene, siendo este el de sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho, esas garantías que pueden implicar, a menudo, la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no solo en demanda de prestaciones de estas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades.

Por parte del Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara el objeto es lograr la depuración contable, el mejoramiento de los ingresos fiscales y corrientes de los municipios y la dinamización del mercado inmobiliario en sectores de asentamientos ilegales en predios fiscales, mediante el saneamiento predial y la titulación de predios fiscales a particulares.

## 3. LA OCUPACIÓN ILEGAL DE PREDIOS

Como se señaló en la ponencia para primer debate, la ocupación ilegal de predios es un fenómeno social que se presenta por la necesidad de sectores poblacionales de tener una solución de vivienda que no es suministrada por el Estado y que les es imposible consolidar por la vía legal de adquisición de predios o bienes.

De acuerdo con información contenida en la página del Ministerio de Vivienda “Según un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad

Nacional de Colombia, más del 50% del crecimiento de las ciudades y municipios del país, es de origen informal.

*Los municipios que encabezan el ranking de las ciudades con el mayor crecimiento informal en los últimos años en el país son: Bogotá, Soacha, Cali, Medellín, Yopal, Aguachica, Buenaventura, Ciénaga, Soledad y Florencia, entre otras.*

*Además, se registra un crecimiento en las cabeceras municipales, con una concentración poblacional en la región andina. Sin embargo, este fenómeno expansivo afecta diversas zonas del territorio nacional, con el agravante de ser desorganizado en las áreas urbanas de aquellos municipios de menos de 30.000 habitantes y entre 30.000 y 100.000 habitantes, tal es el caso de Mosquera (Nariño), Murindó (Antioquia) y Sipí (Chocó).*

*Esta situación se debe principalmente al incremento del proceso de migración campo-ciudad que generó el conflicto armado. También a la limitada capacidad de las autoridades locales para ofrecer vivienda digna y para controlar los procesos de urbanización ilegal, en especial en suelos de expansión, áreas rurales, zonas de espacio público y áreas de alto riesgo.*

*El análisis realizado por el Ministerio refleja que el crecimiento de “barrios piratas” y asentamientos informales tiene un impacto negativo en la calidad de vida de los ciudadanos que se traduce en: aumento de la inseguridad, precariedad en la prestación de los servicios públicos, obstrucción de obras públicas, evasión fiscal y extracostos al presupuesto.*

*Ante este panorama, se hace un llamado urgente para que las entidades territoriales avancen en los procesos de legalización de los asentamientos informales, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus pobladores y evitar tragedias en zonas catalogadas de alto riesgo ambiental”<sup>1</sup>. Los resultados arrojados por este estudio son el sustento claro de la necesidad de este proyecto de ley que permite dar legalidad a los pedios de miles de colombianos que actualmente ven limitados sus derechos a la propiedad y al acceso de políticas sociales y subsidios por carecer de un título justo sobre los bienes que han poseído por años.*

Antes ya se había desarrollado una iniciativa de este tipo con excelentes resultados sociales y económicos para los ciudadanos y los entes territoriales. Al finalizar el 2017, el Programa Nacional de Titulación (PNT) legalizó 163.450 predios otorgando títulos de propiedad para igual número de familias. Con este proceso estas propiedades entraron a formar parte de la base catastral de los municipios incrementando los recursos percibidos por cuenta del impuesto predial.

Pero este proceso también beneficia a los propietarios que al tener una garantía real sobre

<sup>1</sup> <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/enero/en-los-ultimos-30-anos-ciudades-y-municipios-de-colombia-han-crecido-de-manera-informal>

su inmueble tienen la opción de acceder al sector financiero y a los programas de mejoramiento de vivienda.

Como se señaló en la ponencia para primer debate, en Colombia, la necesidad de vivienda y la ausencia de una medida efectiva para solucionar el déficit, conlleva la ocupación ilegal de predios. Otro de los fenómenos que ha aumentado este tipo de asentamientos ilegales son las migraciones de las poblaciones menores hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones económicas, como resultado de la violencia que lleva a la población a desplazarse a otros territorios y recientemente la llegada de nuestros hermanos venezolanos al país.

Estos asentamientos a pesar de su ilegalidad en cuanto a los títulos de propiedad en muchos casos han recibido ayuda del Estado para mejorar sus condiciones de habitabilidad y han ido expandiendo su construcción especialmente en los servicios que las comunidades requieren como centros educativos, de salud, religiosos, entre otros, es decir se ha dado un desarrollo urbano dentro de los asentamientos ilegales, a pesar de no contar con el cumplimiento de los requisitos legales para ello y por la normatividad vigente no tienen la oportunidad de obtener su legalización, constituyendo esto un acto de inequidad.

#### **Problemática:**

Dado el transcurrir del tiempo y el desarrollo urbano de los lugares en los que se ha dado la expansión de asentamientos ilegales, muchos de estos no logran enmarcarse en el concepto de viviendas de interés social ya sea porque han ido mejorando las construcciones o porque la destinación dada a los predios viciados con ilegalidad no tienen como objeto el de una vivienda de interés social, sin embargo así fue como empezaron o forman parte de un conglomerado urbano compuesto por este tipo de vivienda prestando servicios complementarios para el desarrollo social de la comunidad.

Ahora, aunque la Ley 1001 de 2005 no señala expresamente la exclusión de los predios cuyas viviendas superen el valor de una vivienda de interés social, al igual que aquellos predios cuyos usos sean diferentes al de la vivienda de interés social, tales como comerciales e institucionales, el que señale “que solo podrán cederse a título gratuito los predios de su propiedad que se encuentren invadidos con vivienda de interés social” es claro que excluye a las construcciones que no cumplan los requisitos de una vivienda de interés social. Así la norma restringe a unos pocos el saneamiento de predios ilegales y contradice el principio a la igualdad que tienen todas las familias que tienen su vivienda o construcción sin un título de propiedad por ser el resultado de un asentamiento ilegal.

Entonces, si bien es cierto actualmente se adelanta por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y los municipios la legalización de predios de asentamientos ilegales bajo la premisa del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005 también lo es que por las condiciones específicas que establece

este artículo son muchos los predios que forman parte de un asentamiento ilegal que no han podido ser legalizados, entre estos están las viviendas que superan el valor de una vivienda de interés social, las construcciones con destinación comercial, escolar, religiosa o de salud, por mencionar algunas.

Se hace necesario entonces eliminar diferencia en el trato legal que se da a unos y otros, partiendo del principio y derecho fundamental a la igualdad y reconocer la confianza legítima.

#### **4. DESARROLLO NORMATIVO PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA:**

Dada la gravedad y continuidad de esta problemática en el transcurrir del tiempo los diferentes Gobiernos nacionales y territoriales han buscado algunas soluciones de tipo normativo así:

- Las Leyes 65 de 1942, 1ª de 1948 y 41 de 1966 acudieron a la figura de adjudicación de bienes por autoridades del orden territorial como Concejos y Personerías. Estas autoridades municipales otorgaban las escrituras de propiedad sin verificar mayores requisitos. En este caso no se tenía en cuenta valor del predio ni el uso que se le estaba dando, tan solo era necesario comprobar el uso pacífico y con ánimo de señor y dueño del predio a ser adjudicado.

- Ley 137 de 1959 conocida como “Ley Tocaima”, que aunque en un principio tenía como jurisdicción de aplicación un territorio determinado, por la efectividad generada terminó aplicándose en todo el territorio nacional adjudicando inclusive baldíos, igualmente sin distinción del uso que se le estuviera dando al predio.

- Ley 9ª de 1989 denominada “Ley de Reforma Urbana”. Esta ley otorga facultades a las entidades públicas del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

- Ley 388 de 1997. Estableció que en las cesiones de predios fiscales para viviendas de interés social de que trata la Ley 9ª de 1989 el título de dominio serían las respectivas resoluciones administrativas de cesión, y los predios cedidos tendrían las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3ª de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con subsidio familiar, esto es, que si se enajenaban antes de cinco años de haber sido otorgadas perderían sus beneficios.

- Decreto 540 de 1998 que reglamentó la Ley 9ª de 1989. Empieza a direccionarse la adjudicación hacia ocupantes cuyos inmuebles tengan la condición de viviendas de interés social, además de señalar los parámetros y requisitos para poder acceder a la titulación.

- Ley 708 de 2001. Estableció la obligatoriedad de que todas las entidades públicas del orden nacional debían transferir a dicha entidad los inmuebles fiscales a su nombre para desarrollar



los programas de cesión de bienes fiscales con viviendas de interés social.

- Ley 1001 de 2005. Se confirman las facultades otorgadas a las entidades del orden nacional y a las demás entidades públicas, para ceder a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. En el artículo 2° se modificó el tiempo de ocupación del predio que ahora debe ser con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

- Decreto 4825 de 2011 que reglamenta el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. Establece por primera vez el procedimiento para la cesión de la propiedad fiscal inmueble ocupados con vivienda de interés social en la modalidad de título gratuito, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación. Fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio número 1077 de 2015, artículos del 2.1.2.2.1.1 al 2.1.2.2.4.3.

- Ley 1157 de 2007: estableció que los predios fiscales ocupados ilegalmente por vivienda de interés social podían ser cedidos igualmente por las entidades públicas del orden nacional y territorial abriendo la posibilidad a que departamentos y municipios lo pudieran hacer.

- Decreto número 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio: incorpora el procedimiento del Decreto número 4825 de 2011 en relación con las transferencias a título gratuito que en desarrollo del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, deben efectuar las entidades públicas del orden nacional y que decidan adelantar las demás entidades públicas, propietarias de bienes inmuebles fiscales urbanos,

ocupados parcial o totalmente con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

- Ley 1848 de 2017. Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Con esta ley se beneficiaron a familias que han vivido por décadas en asentamientos consolidados”, que dispone la formalización, la titulación y el reconocimiento de predios urbanos.

Esta ley es una solución integral del Estado a miles de familias que durante muchos años han habitado en asentamientos consolidados, es decir, a familias que llevan 25, 30 años, o más, en viviendas y barrios que aún son informales, pero que cuentan ya con servicios públicos, con vías de acceso, con transporte y hasta con escuelas, parques y centros médicos. Se trata de formalizar las viviendas y urbanizaciones que han permanecido en la informalidad, no existe un censo, no existe una base de datos consolidada.

Esta norma además de simplificar los trámites de formalización de una propiedad, reduce los costos que este proceso implica.

### 5. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio considera muy positiva la iniciativa legislativa radicada por cuanto brinda herramientas fundamentales para el saneamiento de los predios ocupados de forma ilegal, una tarea fundamental en la consolidación de entornos urbanos que ofrezcan condiciones de vida dignas para todos los colombianos.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

### COMPARATIVO PROYECTOS DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 CÁMARA Y 305 DE 2018 CÁMARA

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE   | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  | MODIFICACIONES  |
|---|--|---|
| “por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”   | “por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”  | Permanece igual   |
| <del>Artículo 1°. Objeto.—El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales, ilegales consolidado en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.</del> | Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos y en bienes fiscales titulables, y con ello materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho. | Se mejora la redacción al considerar que la aprobada en primer debate resulta confusa |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  | MODIFICACIONES   |
|--|--|--|
| <p><del>Artículo 2°. Saneamiento Predial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo dos pasos, el primero, Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.</del></p> | <p><b>Artículo 2°. Saneamiento Predial.</b> Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo <u>los siguientes pasos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público y hacer el estudio de títulos correspondiente.</u></li> <li>2. <u>La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío.</u></li> <li>3. <u>El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.</u></li> </ol> | <p>Se incluye el paso 2. Señalando que la entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío porque la inscripción en registro no da la condición de baldío, sino la declaratoria que haga cada entidad territorial o la Nación si hay baldíos de la Nación.</p> <p>Además en el paso 3 se especifica que el registro del acto administrativo debe realizarse ante la Superintendencia de Notariado y Registro.</p>   |
|  | <p><b>Artículo nuevo.</b> Los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos informales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, de los cuales se tenga posesión y se haya mantenido dicho uso durante más de diez (10) años ininterrumpidos a la expedición de la presente ley, pero no se tenga título de propiedad pública.</p>   | <p>Se adiciona este artículo nuevo por la necesidad que existe de permitir mediante resolución administrativa a los municipios y distritos obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia.</p> |
|  | <p><b>Artículo nuevo.</b> Realizado el inventario anterior, las entidades territoriales elaborarán un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.</p>   | <p>Se incluye este artículo porque es necesario permitir mediante resolución administrativa que los municipios y distritos obtengan la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia.</p>                |

| <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p> | <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>   | <p><b>MODIFICACIONES</b></p>  |
|---|---|---|
|   | <p><b>Artículo nuevo.</b> <i>Funciones de la Declaratoria de Espacio Público.</i> El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.</p>  | <p>Permitir mediante resolución administrativa a los municipios y distritos obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios totales de espacio público de todas las ciudades de Colombia.</p> <p>Se incluye este párrafo para que de manera obligatoria los catastros sean homologados con esta nueva información sobre los predios declarados espacio público.</p> |
|   | <p><b>Artículo nuevo.</b> <i>Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público.</i> El acto administrativo de declaración de espacio público, debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado</li> <li>2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficial del predio en metros cuadrados.</li> </ol> <p>En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente.</p> | <p>La inclusión de este artículo nuevo se justifica en que es necesario permitir a los municipios y distritos, mediante resolución administrativa, obtener la propiedad de bienes de uso público que históricamente se han considerado espacio público o bienes afectos o destinados al uso público generados en los procesos de legalización de asentamientos humanos informales, esto con el fin de sanear los inventarios de espacio público de todas las ciudades de Colombia.</p>  |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE   | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE   | MODIFICACIONES   |
|---|---|--|
|   | <p>Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficial en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el Concejo del ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.</p> <p>3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.</p> <p>4. El municipio o Distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva Alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la Oficina de Catastro.</p>  |  |
| <p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La transferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.</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><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidados y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La transferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, y será plena prueba de la propiedad.</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, <u>áreas protegidas, reserva ambiental, se trate de playas o rondas de ríos, acuíferos, nacimientos de agua, humedales,</u> esto de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.</p> | <p>Se incluye en el inciso tercero la ocupación de áreas protegidas tal como lo señala el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, y las playas y rondas de ríos y acuíferos.</p> <p><b>Artículo 123.</b> De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales.</p> <p>Se mejora la redacción del párrafo primero por considerar que se presta para confusión.</p> |



| <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p>   | <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>  | <p><b>MODIFICACIONES</b></p>  |
|---|--|-------------------------------|
| <p><b>Parágrafo 1°.</b> Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte <del>de la función social</del> 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.</p>  | <p><b>Parágrafo 1°.</b> Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria <u>o productiva, en aplicación a la función social de la propiedad</u> se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.</p>   |                               |
| <p><b>Artículo 4°.</b> <i>Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables.</i> Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:</p> <p>a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para transferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.</p> <p>b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la ley 388 de 1997.</p> <p>c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.</p> <p>d) Cruce: el Ocupante sólo podrá ser objeto de cesión o venta de un sólo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.</p> | <p><b>Artículo 4°.</b> <i>Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables.</i> Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:</p> <p>a) Autorización: El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para transferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.</p> <p>b) Certificación: El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997.</p> <p>c) Prueba: el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.</p> <p>d) Cruce: el Ocupante sólo podrá ser objeto de cesión o venta de un sólo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.</p> | <p><b>Permanece igual</b></p> |



| <b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b>   | <b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b>   | <b>MODIFICACIONES</b> |
|--|--|-----------------------|
| <p>e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.</p> | <p>e) Publicidad y emplazamiento: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.</p> |                       |

| <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p>  | <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>  | <p><b>MODIFICACIONES</b></p>  |
|--|--|-------------------------------|
| <p><b>Parágrafo.</b> Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o 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, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.</p>  | <p><b>Parágrafo.</b> Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.</p>   |                               |
| <p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:</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><b>Parágrafo 1°.</b> 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> | <p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:</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><b>Parágrafo 1°.</b> 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> | <p><b>Permanece igual</b></p> |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  | MODIFICACIONES  |
|--|--|---|
| <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Acto administrativo de cesión a título gratuito.</i> Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregarse la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.</p> <p>Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutive del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,</p> | <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Acto administrativo de cesión a título gratuito.</i> Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregarse la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral. e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.</p> <p>Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutive del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario,</p> | <p>Se incluye en el inciso segundo sobre “la constancia que debe dejarse en la parte resolutive del acto administrativo de los aspectos jurídicos que lo sustentan” el literal d) que señala La obligación del Ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT</p> |



| <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p>  | <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>  | <p><b>MODIFICACIONES</b></p>  |
|--|--|-------------------------------|
| <p>c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.</p>  | <p>c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida. <u>d) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.</u></p>          |                               |
| <p><b>Artículo 7°.</b> Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.</p>   | <p><b>Artículo 7°.</b> Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.</p>   | <p><b>Permanece igual</b></p> |
| <p><b>Artículo 8°.</b> <i>Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.</i> Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.</p> | <p><b>Artículo 8°.</b> <i>Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable.</i> Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.</p> | <p><b>Permanece igual</b></p> |
| <p><b>Artículo 9°.</b> <i>Terminación de la actuación administrativa.</i> En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p>                       | <p><b>Artículo 9°.</b> <i>Terminación de la actuación administrativa.</i> En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p>              | <p><b>Permanece igual</b></p> |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE   | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  | MODIFICACIONES  |
|---|--|---|
| <p><b>Artículo 10.</b> Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.</p> | <p><b>Artículo 10.</b> Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.</p>                              | <p><b>Permanece igual</b></p>   |
| <p><b>Artículo 11.</b> Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, <del>construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.</del></p>  | <p><b>Artículo 11.</b> Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, <u>consolidación de una red de sistema de equipamientos mediante la construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios, y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento.</u></p> | <p>Se adiciona la última parte de la redacción para dejar clara la obligación de dotar a estos asentamientos que buscan formalizarse en su titularidad jurídica y mejorarse en sus condiciones y calidades urbanas.</p> |
| <p><b>Artículo 12.</b> Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.</p>   | <p><b>Artículo 12.</b> Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.</p>  | <p><b>Permanece igual</b></p>   |

| <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p>  | <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>  | <p><b>MODIFICACIONES</b></p>  |
|--|--|---|
| <p><b>Artículo 13.</b> Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad titularadora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.</p>   | <p><b>Artículo 13.</b> Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad titularadora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.</p>   | <p><b>Permanece igual</b></p>   |
| <p><b>Artículo 14. Expropiación.</b> El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 quedará así:</p> <p>“Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:</p> <p>a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;</p> <p>b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;</p> <p>c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios.</p> <p>d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;</p> <p>e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;</p> | <p><b>Artículo 14. Expropiación.</b> El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 quedará así:</p> <p>“Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:</p> <p>a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación y <u>deportes</u>, centrales de abasto y seguridad ciudadana, <u>aseo y manejo de residuos sólidos</u>;</p> <p>b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;</p> <p>c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios.</p> <p>d) Ejecución de proyectos de provisión de espacios públicos urbanos;</p> <p>e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;</p> | <p>Se incluye al final del literal a) “<u>deportes, aseo y manejo de residuos sólidos</u>”. Estos equipamientos para el manejo de los residuos deberían ser considerados proyectos públicos y dada su importancia permitirse la expropiación, ya que es muy difícil la gestión predial para este tipo de proyectos.</p> |



| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE   | MODIFICACIONES  |
|--|---|---|
| <p>f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;</p> <p>g) <del>Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;</del></p> <p>h) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;</p> <p>i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;</p> <p>j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;</p> <p>k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;</p> <p>l) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;</p> <p>m) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;</p> <p>n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes”.</p> | <p>f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;</p> <p>g) <del>Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;</del></p> <p>h) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;</p> <p>i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;</p> <p>j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;</p> <p>k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;</p> <p>l) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;</p> <p>m) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;</p> <p>n) El traslado <u>y asentamiento</u> de poblaciones afectadas por riesgos físicos inminentes <u>o riesgo de desastres</u>”.</p> | <p>En el literal d) se elimina “<del>de proyectos de renovación urbana</del>”, porque estos proyectos ya están incluidos en el literal m) de este artículo y se deja solo la opción de la expropiación para la consolidación de espacio público como proyecto, por ejemplo un nuevo parque.</p> <p>Se propone eliminar el literal g), dado que el ornato es una acción de mejora o adecuación de un inmueble, es excesivo el uso de la expropiación para este caso, los proyectos de deportes van dentro del literal a) como infraestructura o equipamiento social – categoría recreación. Y expropiar para hacer proyectos turísticos es también excesivo si el proyecto no tiene un carácter de público. La expropiación a favor de terceros, tal como lo señala la Ley 9ª de 1989, es la excepción.</p> <p>Se modifica el literal n) para que mediante la expropiación se pueda gestionar tierra rápido para el nuevo asentamiento de población trasladada o reubicada por condiciones de riesgo de desastres.</p> |

| <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p>   | <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>   | <p><b>MODIFICACIONES</b></p>  |
|---|---|---|
| <p><b>Artículo 15.</b> <i>Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.</i> Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:</p> <p>a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;</p> <p>b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;</p> <p>c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;</p> <p>d) Manzana catastral de los predios.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.</p> | <p><b>Artículo 15.</b> <i>Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente.</i> Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, <u>plazoletas, edificaciones</u> institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:</p> <p>a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;</p> <p>b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;</p> <p>c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;</p> <p>d) Manzana catastral de los predios <u>o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados</u></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.</p> | <p>Se incluye en el inciso primero <u>“plazoletas, edificaciones”</u> dentro de los predios que los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa y en el literal d) del parágrafo 1° sobre documentos que deben acompañar la solicitud se incluye <u>“o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados”</u></p> |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  | MODIFICACIONES   |
|--|--|--|
| <p><b>Artículo 16.</b> <i>Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.</i> Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización.</p> <p>Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:</p> <p>a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la junta de acción comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;</p> <p>b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.</p> | <p><b>Artículo 16.</b> <i>Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística.</i> Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, <u>plazoletas, edificaciones</u> institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:</p> <p>a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la junta de acción comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;</p> <p>b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.</p> | <p>Se incluye “<u>plazoletas, edificaciones</u>” para armonizar con lo incluido en el artículo anterior.</p> |



| <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p> | <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>   | <p><b>MODIFICACIONES</b></p>  |
|---|---|---|
|   | <p><b>Artículo nuevo.</b> Adiciónense dos párrafos al artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, así:</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. A la suscripción de la escritura pública correspondiente deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la Oficina de Instrumentos Públicos, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos, a la suscripción de la escritura de cesión o entrega deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.</p> | <p>Se propone adicionar este artículo porque los urbanizadores y constructores deberían escriturar y registrar las áreas públicas objeto de cesión antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo y también al momento de suscribir encargos fiduciarios, fiducias mercantiles o cualquiera otro tipo de negocios fiduciarios que se utilizan en el gremio de los constructores.</p> <p>Adicionalmente, cuando se suscriban escrituras públicas ante los notarios en las cuales se realice la escrituración de las áreas públicas objeto de cesión, debería hacerse necesaria la comparecencia ante las notarías y la aceptación de las escrituras por parte de los municipios y distritos del país.</p> <p>En Bogotá es el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) en representación legal del Distrito Capital de Bogotá, de conformidad con el Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá y el POT de Bogotá incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004.</p> <p>Para satisfacer estas necesidades y garantizar la apropiación por parte del Distrito de estas zonas de cesión, es necesario modificar este artículo, tal como se plantea.</p> |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  | MODIFICACIONES  |
|--|--|---|
|  |  | <p>La escrituración de las áreas de cesión solo puede realizarse antes de las ventas del proyecto, así se trate de la implementación de instrumentos de planeamiento (como planes parciales) o de gestión como UAU o UG, dado que de manera posterior a estos se realiza el respectivo reajuste de terrenos o integración inmobiliaria que de amera posterior permitirá la entrega de áreas de cesión ocurriendo esto siempre antes de las ventas. Para el caso de desarrollo mediante planes parciales no se puede señalar que la entrega se haga de manera previa al parqueo de los inmuebles en los fideicomisos, dado que el parqueo es previo y necesario como vehículo para realizar la integración inmobiliaria y en algunos casos de renovación urbana.</p> |
| <p><b>Artículo 17. Publicidad.</b> Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.</p> | <p><b>Artículo 17. Publicidad.</b> Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.</p> | <p style="text-align: center;"><b>Permanece igual</b></p>   |

| <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p>  | <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>  | <p><b>MODIFICACIONES</b></p>   |
|--|--|--|
| <p><b>Artículo 18. Oposición.</b> Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.</p>   | <p><b>Artículo 18. Oposición.</b> Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.</p>   | <p>Se modifica el plazo de los 15 días hábiles para la oposición para 45 días.</p> |
| <p><b>Artículo 19. Resolución.</b> Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.</p> | <p><b>Artículo 19. Resolución.</b> Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.</p> | <p><b>Permanece igual</b></p>  |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE   | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE   | MODIFICACIONES  |
|---|---|---|
| <p><b>Artículo 20.</b> <i>Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.</i> En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.</p> <p>En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.</p> <p>Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.</p> | <p><b>Artículo 20.</b> <i>Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública.</i> En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.</p> <p>En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.</p> <p>Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.</p> | <p style="text-align: center;"><b>Permanece igual</b></p> |



| <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p>   | <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>   | <p><b>MODIFICACIONES</b></p>   |
|---|---|--|
| <p><b>Artículo 21.</b> <i>Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.</i> Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.</p> <p>En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.</p> | <p><b>Artículo 21.</b> <i>Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público.</i> Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.</p> <p>En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.</p> | <p style="text-align: center;"><b>Permanece igual</b></p>  |
| <p><b>Artículo 22.</b> <i>Responsabilidad de urbanizadores ilegales.</i> Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva el curador que otorga la <del>licencia de construcción</del> al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.</p>   | <p><b>Artículo 22.</b> <i>Responsabilidad de urbanizadores ilegales.</i> Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el <u>funcionario público</u> o el curador que otorga la <u>licencia urbanística en cualquier modalidad</u> al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.</p>   | <p>Se incluye en el párrafo al funcionario público porque algunos municipios no cuentan con Curadurías Urbanas y son sus oficinas de infraestructura o planeación las que otorgan las licencias, permisos y autorizaciones urbanísticas.</p> <p>Se cambia licencia de construcción por el género licencia urbanística porque puede haber licencia de subdivisión (loteo) urbanización y con ellas un urbanizador ilegal puede iniciar sus ventas informales.</p> |
| <p><b>Artículo 23.</b> <i>Competencia.</i> Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.</p>   | <p><b>Artículo 23.</b> <i>Competencia.</i> Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.</p>   | <p style="text-align: center;"><b>Permanece igual</b></p>  |

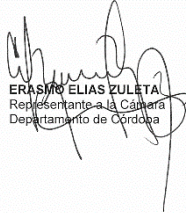
| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE   | MODIFICACIONES  |
|--|---|---|
| <p><b>Artículo 24. Definiciones.</b> Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p><b>Asentamiento humano ilegal.</b> Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.</p> <p><b>Asentamiento humano ilegal consolidado:</b> Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.</p> <p><b>Bien Baldío Urbano:</b> Son aquellos bienes de propiedad de los municipios, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la ley 388 de 1997.</p> <p><b>Bien Fiscal:</b> Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.</p> <p><b>Bien Fiscal Titulable:</b> Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien.</p> | <p><b>Artículo 24. Definiciones.</b> Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p><b>Asentamiento humano ilegal.</b> Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.</p> <p><b>Asentamiento humano ilegal consolidado.</b> Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.</p> <p><b>Bien Baldío Urbano:</b> Son aquellos bienes de propiedad de los municipios <u>o distritos</u>, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, <u>localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.</u></p> <p><b>Bien Fiscal:</b> Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.</p> <p><b>Bien Fiscal Titulable:</b> Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, <u>y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.</u></p> | <p>Este artículo se sugiere que quede como artículo 2° para darle orden al proyecto.</p> <p>En la definición de <i>bien fiscal titulable</i> se incluye al final <u>“y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito”</u>, porque se debe aclarar que no se puede titular espacio público ocupado ni áreas protegidas ambientales según la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y los POT de cada entidad territorial.</p> <p>En el concepto de Bien Baldío se incluye <u>“o distritos”</u> y al final <u>“localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial”</u>.</p> |
| <p><b>Artículo 25. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones <del>sobre las materias de que se trata esta ley</del> que le sean contrarias.</p>  | <p><b>Artículo 25. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>  | <p><b>Se mejora la redacción del artículo</b></p>   |

## 7. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el 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**, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, **por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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**, con las modificaciones propuestas.

De los honorables Congresistas,

  
BAYARDO GILBERTO BETANCOURT  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

  
ERASMO ELÍAS ZULETA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

#### AL 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.*

#### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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.*

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

El Congreso de la República de Colombia,  
DECRETA:

**Artículo 1º.** Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos y en bienes fiscales titulables, y con ello materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado social de derecho.

**Artículo 2º.** Definiciones: para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

**Asentamiento humano ilegal.** Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

**Asentamiento humano ilegal consolidado.** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.

**Bien Baldío Urbano:** Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.

**Bien Fiscal:** Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.

**Bien Fiscal Titulable:** Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.

**Artículo 3.** Saneamiento Predial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos:

1. Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien Fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público y hacer el estudio de títulos correspondiente.

2. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío.

3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.

**Artículo 4º.** Los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos informales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, de los cuales se tenga posesión y se haya mantenido dicho uso durante diez (10) años ininterrumpidos a la expedición de la presente ley, pero no se tenga título de propiedad pública.



**Artículo 5°.** Realizado el inventario anterior, las entidades territoriales elaborarán un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.

**Artículo 6°.** Funciones de la Declaratoria de Espacio Público. El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro.

**Parágrafo.** Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.

**Artículo 7°.** Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaración de espacio público debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información:

1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado.

2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas Magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficial del predio en metros cuadrados.

En todo caso todo deberá estar certificado por la Oficina de Catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente.

Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas Magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficial en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del Ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.

3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

4. El municipio o distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la Oficina de Catastro.

**Artículo 8°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

**Artículo 2°.** Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidados y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La transferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, y será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, áreas protegidas, reserva ambiental, se trate de playas o rondas de ríos, acuíferos, nacimientos de agua, humedales, esto de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

**Parágrafo 1°.** Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria o productiva, en aplicación a la función social de la propiedad se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.

**Artículo 9°.** Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:

a) **Autorización:** El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para transferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.

b) **Certificación:** El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997.

c) **Prueba:** el ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así



como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.

d) *Cruce*: el ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.

e) *Publicidad y emplazamiento*: Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.

**Parágrafo.** Para que un ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1°) de diciembre de 2001; b) El Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no haga parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

**Artículo 4°.** En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción

de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

**Parágrafo 1°.** Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.

**Artículo 11.** Acto administrativo de cesión a título gratuito. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral, f) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna-Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, g) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, h) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutive del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida. b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida, d) La obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital

aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.

**Artículo 12.** Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.

**Artículo 13.** Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del ocupante beneficiario del programa de titulación.

**Artículo 14.** Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 15.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

*Artículo 10.* Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3º, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

**Parágrafo.** Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.

**Artículo 16** Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, consolidación de una red de sistema de equipamientos mediante la construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios, y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento.

**Artículo 17.** Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que

permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

**Artículo 18.** Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

**Artículo 19.** Expropiación. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

“Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación y deportes, centrales de abasto y seguridad ciudadana, aseo y manejo de residuos sólidos.

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.

c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios.

d) Ejecución de proyectos de provisión de espacios públicos urbanos.

e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.

f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo.

g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen.

h) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico.

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades.

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.



k) *Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.*

l) *Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley.*

m) *El traslado y asentamiento de poblaciones afectadas por riesgos físicos inminentes o riesgo de desastres.*

**Artículo 20.** *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda .*

**Parágrafo 1°.** *La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) *Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces.*

b) *Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones.*

c) *Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la junta de acción comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal o distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces.*

d) *Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados.*

**Parágrafo 2°.** *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

**Artículo 21.** *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante*

*resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.*

**Parágrafo 1°.** *La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a) *Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;*

b) *Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas de cada uno de los predios de uso público.*

**Parágrafo 2°.** *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.*

**Artículo 22.** *Adiciónense dos parágrafos al artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 así:*

**Parágrafo 1°.** *El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. A la suscripción de la escritura pública correspondiente deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.*

**Parágrafo 2°.** *El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la Oficina de Instrumentos Públicos, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos, a la suscripción de la escritura de cesión o entrega deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio*

*inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación caso contrario solicitará al notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.*

**Artículo 23.** *Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.*

**Parágrafo.** *La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo, de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.*

**Artículo 24.** *Oposición. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.*

**Artículo 25.** *Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.*

**Parágrafo 1°.** *Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.*

**Artículo 26.** *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.*

*En estos casos, el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.*

*Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.*

**Parágrafo.** *La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.*

**Artículo 27.** *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.*

*En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la*



obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.


**Artículo 28.** Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.

**Parágrafo.** Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva, el funcionario público o el curador que otorga la licencia urbanística en cualquier modalidad al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.

**Artículo 29.** Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.

**Artículo 30.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
BAYARDO GILBERTO BETANCOURT  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

  
ERASMO ELÍAS ZULETA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría ponencia positiva para segundo debate 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 Cámara, por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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, suscrita por los honorables Representantes: Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Erasmo Elías Zuleta Bechara 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

Bogotá, D. C. 11 de septiembre de 2019.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso” autorizamos el presente informe.

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO  
PRESIDENTE

  
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
SECRETARIA GENERAL

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
PARA SEGUNDO DEBATE AL 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.

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2019

Presidente

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia negativa para segundo debate al 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.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992; procedemos a presentar el correspondiente Informe de Ponencia para segundo debate al 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*.



DAVID RACERO-MAYORCA  
Representante a la Cámara  
Bogotá

## I. ORIGEN DEL PROYECTO

El 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*, fue radicado el 10 de octubre 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 Chau, 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, Salím 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* número 833 de 2018.

El Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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*, fue radicado el 13 de diciembre de 2018 por la honorable Senadora Laura Esther Fortich Sánchez, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1150 de 2018.

Fueron designados como Coordinador Ponente el honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como Ponentes los honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y David Ricardo Racero Mayorca.

El día 13 de febrero de 2019 la Mesa Directiva de la Comisión Tercera 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 la 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 requiere 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 deben 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 Concejo y de la personería municipal, se realizará 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 del 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 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.

f) Ley 1848 de 2017, Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Con esta ley se beneficiaron a familias que han vivido por décadas en asentamientos consolidados”, que dispone la formalización, la titulación y el reconocimiento de predios urbanos.

Esta ley es una solución integral del Estado a miles de familias que durante muchos años han habitado en asentamientos consolidados, es decir, a familias que llevan 25, 30 años, o más, en viviendas y barrios que aún son informales, pero que cuentan ya con servicios públicos, con vías de acceso, con transporte y hasta con escuelas, parques y centros médicos. Se trata de formalizar viviendas y urbanizaciones que han permanecido en la informalidad, no existe un censo, no existe una base de datos consolidada.



Esta norma además de simplificar los trámites de formalización de una propiedad, reduce los costos que este proceso implica.

**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 diez (10) 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:

| Artículo 2° de la Ley 1001 de 2005   | Artículo 3° del proyecto de ley   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 2°.</b> <u>Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011.</u> El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 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>Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.</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><b>Parágrafo.</b> En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles. Financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.</p> | <p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 2°.</i> Las entidades del nivel nacional, <b>departamental, distrital o municipal</b> (se adiciona), cederán a título gratuito los predios de su propiedad, (se elimina: <b>que sean bienes fiscales</b>) que hayan sido ocupados ilegalmente <b>con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos</b> (sustituye: <b>para vivienda de interés social</b>), siempre y cuando <b>la mejora allí construida sea una vivienda.</b> (Sustituye: <b>la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001</b>). <b>La transferencia se hará</b> (sustituye: <b>La cesión gratuita se efectuará</b>) mediante resolución administrativa, (se elimina: <b>a favor de los ocupantes</b>) la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.</p> <p>(Se elimina: <i>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><b>Parágrafo 1°.</b> <b>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.</b> (sustituye todo el parágrafo).</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 párrafo 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 párrafo no tiene aplicabilidad en tanto que la entidad catastral califica la construcción con el destino económico predominante.

**Artículo 5°.** El artículo 5° 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><b>Artículo 4°.</b> <u>Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011.</u> 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><b>Artículo 4°.</b> En el caso de los <b>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</b> 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><b>Parágrafo N° 1</b> - 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><b>Parágrafo N° 2.</b> - 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 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 párrafo 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.

**Artículos 11, 12 y 13.** 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 posen predios fiscales.

Otros argumentos del Ministerio de Vivienda:

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 tramites.

b) Que se aclare que esta titulación solo acontecerá cuando se encuentren los inmuebles afectado por uso público bajo el dominio de privados.

**Artículo 23.** El artículo en mención quiere dar atribuciones de titulación a las Oficinas de registro público que la normatividad (artículo 22 del Decreto 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 1070 de 2015.

#### **Concepto de Federación Colombiana de municipios**

La Federación Colombiana de Municipios considera que el proyecto debe tener modificaciones toda vez que plantea un descuento 90% en el avalúo catastral en el momento de la enajenación a inmuebles fiscales sin tener en cuenta la función social de la propiedad, afectando económicamente a las entidades públicas titulares de las mismas.

Se reconoce que la población más vulnerable en Colombia ha buscado solucionar sus problemas habitacionales a través de la ocupación ilegal de predios fiscales o particulares, pero lo anterior no se soluciona otorgando tarifas especiales a cualquier clase de predios afectando las disminuidas finanzas municipales.

Dada esta situación se solicita modificar el proyecto de ley para evitar un impacto negativo sobre los municipios.

#### **Concepto del Instituto Geográfico Agustín Codazzi**

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), realizó las siguientes consideraciones frente al articulado de la siguiente manera:

1. En relación con el artículo 3°: En este artículo se propone modificar el artículo 2° de la Ley 1001 del 2005, pero esa disposición había modificado el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual fue recientemente modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, que el artículo 3° del Proyecto de ley número 199 de 2018, perdió actualidad y se deberá precisar si se suprime el mencionado proyecto de ley o si se pretende modificar el actual artículo 277 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

2. En relación con el artículo 4° es similar a lo establecido en el párrafo primero del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 de 2019, (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), por lo cual se debe revisar la pertinencia de introducir modificaciones de detalles a la norma recién promulgada.

3. En relación con el artículo 6°, es conveniente aclarar si el avalúo al cual se refiere este artículo es únicamente del terreno o el de la totalidad del inmueble, cuando se trate de predios con uso distinto al de vivienda.

4. En relación con el artículo 7°, debería precisarse si el profesional idóneo para el reconocimiento de las mejoras sería un particular o persona privada o tiene que estar vinculado al gestor catastral correspondiente.



También es del caso indicar que el documento donde se encuentra la descripción de los predios en catastro es el Certificado Plano Predial.

Acerca del literal c) se sugiere agregar la obligación de que se informe al gestor catastral, para dar cumplimiento al artículo 65 del Estatuto Registral (Ley 1759 de 2012) y para ese efecto se propone que la redacción quede así:

*Cuando se presente una solicitud a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) para la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de la matrícula a segregar del folio de mayor extensión en la cual se incluya en una sola matrícula tanto el bien fiscal a titular como la edificación o mejora reconocida; una vez realizada la inscripción registral la ORIP deberá informar el gestor catastral para que este realice la inscripción catastral correspondiente.*

5. En relación con el artículo 8°, la estipulación del proyecto de artículo 8° es equivalente a lo establecido en el párrafo 3° del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), por lo que es innecesario este artículo del Proyecto de ley número 199 de 2018.

6. En relación con el artículo 16, para la titulación de bienes de uso público, en cuanto a la información de uso y destinación, debería ser únicamente competencia de la Curaduría Urbana y/o de la oficina de Planeación Municipal o Distrital, donde se única el bien de uso público objeto de titulación.

En la solicitud de la titulación de predios de uso público (párrafo 1° artículo 16), se sugiere cambiar la manzana catastral por el Certificado

Plano Predial Catastral. Además, se sugiere incluir en el párrafo 1°, que cuando el registrador asigne folios de matrícula inmobiliaria, le informe al gestor catastral correspondiente para que este realice las respectivas inscripciones catastrales.

7. En relación con el artículo 17, se sugiere que el levantamiento topográfico solicitado cumpla con los estándares establecidos por la autoridad catastral e igualmente cuando el registrador asigne folios de matrícula inmobiliaria, este informe al gestor catastral correspondiente para que realice las respectivas inscripciones catastrales.

#### **Concepto de CISA**

De manera puntual CISA en calidad de colector de actividades del Estado y coordinador de la gestión inmobiliaria a nivel nacional con la obligación de dinamizar la movilización de dichos activos y con el fin de generar un retorno económico y social del Estado, a través de la gestión y comercialización de los inmuebles, el presente proyecto puede afectar notablemente dicha comercialización y monetización, en el sentido de ser de obligatorio cumplimiento la cesión a título gratuito de los bienes fiscales, sin importar la fecha de ocupación de los mismos con uso de vivienda o pagar un valor muy bajo del suelo para otros usos.

Respecto al articulado CISA presenta algunas observaciones al articulado propuesto, centrandolo las sugerencias entorno a la importancia de dejar una fecha de ocupación (Al menos 10 años atrás) y con relación a otros usos que el pago del suelo corresponde al cálculo obtenido para suelo en bruto de conformidad con las normas de avalúos vigentes para nuestro país.

| ARTÍCULO | OBSERVACIONES   |
|----------|---|
| Objeto   | <p>Como está planteado el objeto aplicaría para la totalidad de bienes tanto fiscales como privados, lo cual no se considera pertinente, ya que las personas ocupantes de bienes privados tienen la posibilidad de obtener el título de propiedad ante un juez por medio de un proceso de pertenencia, alternativa que no tienen los ocupantes de bienes fiscales.</p> <p>Se considera importante mantener la fecha límite de las ocupaciones, de lo contrario se corre el riesgo de aumentar las ocupaciones de predios de manera ilegal, y de esta forma garantizarían el título de propiedad frente a ocupaciones informales.</p> <p>Adicionalmente se recomienda aclarar que se trata solamente de bienes fiscales, sin límite de fecha de ocupación y sin condiciones de cumplimiento, afectaría de buena parte de los bienes fiscales que actualmente tiene CISA para proceder a la monetización de los mismos.</p> |

| ARTÍCULO                                       | OBSERVACIONES  |
|--|--|
| Definiciones                                   | <p>Se sugiere incluir los conceptos de legalización urbanística y regularización urbanística, ya que para algunos municipios la aplicación y conceptualización es diferente.</p> <p>Se recomienda incluir la definición de vivienda con uso Mixto o con una actividad complementaria, para evitar malas interpretaciones.</p>  |
| Modifica el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005 | <p>Se debe hacer claridad con relación a “... en ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y la educación”.</p>   |
| Modifica artículo 4° de la Ley 1001 de 2005    | <p>Se debe aclarar si el avalúo catastral corresponde al total (terreno más construcción) o se refiere solamente al terreno.</p> <p>Se propone cambiar la valoración del pago del terreno a partir del valor de terreno en bruto calculado a hoy con la aplicación de la fórmula contenida en el artículo 15 de la Resolución 620 de 2008 del IGAC y de esta forma se está reconociendo el pago a valores comerciales del suelo.</p> |

**V. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO**

**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.

Desde el año 2008 a la fecha según información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, se han culminado trámites de legalización urbanística un total de 166 asentamientos, desarrollos o barrios, distribuidos por año así:

| Año  | No. Desarrollos |
|------|-----------------|
| 2008 | 9               |
| 2009 | 1               |
| 2010 | 27              |
| 2011 | 20              |
| 2013 | 1               |
| 2014 | 11              |
| 2015 | 30              |
| 2016 | 16              |
| 2017 | 22              |
| 2018 | 26              |

| Año          | No. Desarrollos |
|--------------|-----------------|
| 2019         | 3               |
| <b>TOTAL</b> | <b>166</b>      |

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 del 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 turno.<sup>1</sup>

**Estadísticas ocupaciones ilegales 2016**  
Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda - SDHT.

| LOCALIDAD          | POLÍGONOS  | ÁREA (HA)    | POLÍGONOS DE MONITOREO 2016 |            |              |               | TOTAL         |
|--------------------|------------|--------------|-----------------------------|------------|--------------|---------------|---------------|
|                    |            |              | CONSOLIDADAS                | EN PROCESO | LOTES        | PROVISIONALES |               |
| USACQUE            | 33         | 988          | 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 CRISTÓBAL      | 23         | 349          | 417                         | 6          | 234          | 190           | 847           |
| USAME              | 50         | 452          | 829                         | 73         | 489          | 713           | 2.104         |
| TURUDELITO         | 7          | 36           | 8                           | -          | 34           | 6             | 48            |
| ROSA               | 28         | 193          | 1.748                       | 167        | 171          | 171           | 2.258         |
| KENNEDY            | 10         | 89           | 719                         | 54         | 88           | 183           | 1.024         |
| PONTRON            | 3          | 39           | 30                          | 1          | 8            | 80            | 119           |
| ENSATIVA           | 4          | 19           | 16                          | -          | 21           | 26            | 63            |
| SUBA               | 12         | 317          | 442                         | 39         | 191          | 116           | 788           |
| RAFAEL URIBE URIBE | 11         | 96           | 695                         | 63         | 1.695        | 291           | 2.684         |
| CIUDAD BOLÍVAR     | 36         | 562          | 2.937                       | 332        | 1.449        | 2.578         | 7.296         |
| <b>TOTAL</b>       | <b>253</b> | <b>3.745</b> | <b>9.664</b>                | <b>823</b> | <b>4.616</b> | <b>4.929</b>  | <b>20.032</b> |

Según Jorge Orlando Melo, este fenómeno data de finales del siglo XIX. Sin embargo, se acentuó a

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

mediados del siglo XX, cuyo crecimiento acelerado desbordo la capacidad de control y planeación de la administración<sup>2</sup>. De las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8.036 se han generado de manera ilegal.<sup>3</sup> El crecimiento de la población actual en Bogotá es superior al 1,7% anual según estadísticas del DANE;<sup>4</sup> De modo que se espera que este fenómeno venga en crecimiento.

En Bogotá se tienen los siguientes resultados respecto a desarrollos que han culminado trámites de legalización urbanística:

| Año            | No. Desarrollos | Ares (Has)   | Población Estimada |
|----------------|-----------------|--------------|--------------------|
| 2016           | 16              | 8,41         | 544                |
| 2017           | 22              | 18,56        | 1.179              |
| 2018           | 26              | 22,11        | 1.630              |
| 2019           | 3               | 2,91         | 332                |
| <b>TOTALES</b> | <b>67</b>       | <b>51,99</b> | <b>3.685*</b>      |

La Secretaría de Desarrollo Social de Armenia (Quindío), considera que la política pública de vivienda debe ser objeto de validación de acuerdo a la región en que se vaya a ejecutar una política para así con base en ella, tener un verdadero instrumento que contrarreste el fenómeno de permanencia en estas zonas que por lo general no son aptas para convivir en ellas.

La Directora de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación de Villavicencio, señala que según la base de datos del municipio cuenta con 2.225 asentamientos ilegales humanos baldíos destinados a vivienda, actividades de compra y venta de bienes y/o servicios o de uso mixto.

Desde el 2015 el municipio ha legalizado 4 asentamientos humanos ilegales baldíos y hasta la fecha no se ha realizado titulación de esos predios.

Todos los asentamientos ilegales que se les da viabilidad para iniciar el proceso de legalización tiene que cumplir con toda la normatividad y requisitos establecidos en el Decreto Municipal número, 1000-21 157 de 2017, “Por medio de la cual se reglamenta las condiciones urbanísticas excepcionales en el tratamiento de mejoramiento integral para procesos de legalización y regularización de asentamientos humanos subnormales y se dictan otras disposiciones”.

### 1.2. Los asentamientos

Los asentamientos ilegales se explican principalmente por el libre funcionamiento del mercado inmobiliario y del suelo con lo que se crean precios inalcanzables para el conjunto de la población por lo que se ven obligados a acceder a viviendas ilegales.

Como consecuencia 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 sismo resistencia. 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 teniéndose varias denominaciones nacionales para estos: piénsese en las Favelas de Brasil, hooverville o shanty town o slum en Estado Unidos, las Villa miseria de Argentina o incluso las Baraccopoli de Italia, entre otras<sup>5</sup>.

### 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 ONU<sup>6</sup> 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.

No todas las zonas son ocupadas por personas de ingresos bajos y/o presenten algún aspecto de vulnerabilidad socioeconómico. También se han identificados prácticas comerciales irregulares, como por ejemplo, el negocio de los “T ierreros”, 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 (t ierreros), JAL, Ediles y concejales, las familias de bajos ingresos ya mencionadas, Empresas de servicios públicos, Alcaldías locales, Secretarías 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 registro.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> MELO, Jorge Orlando. Historia mínima de Colombia. Editorial Turner 2017. Pg. 286.

<sup>3</sup> Op Cit. Cuéllar. Pg. 21.

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

<sup>5</sup> Op. cit. Cuéllar Melo. Pg. 42.

<sup>6</sup> Ibíd. Pg. 15.

<sup>7</sup> Ibíd. Pg. 30-35.



**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 inoperatividad 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 formal<sup>8</sup>.

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:<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Unimedios. Urbanizaciones informales: Falta de planeación y control. Universidad Nacional de Colombia julio 2017.

<sup>9</sup> 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 otras 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. 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 agua, 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

Hay 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”<sup>10</sup>. 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<sup>11</sup>.

La criminalidad que existe en estas zonas debe ser vista desde su contexto socioeconómico 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 narcoguerrilleros 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 zonas<sup>12</sup>.

### 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 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 tierreros<sup>13</sup>.

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 desplazamiento<sup>14</sup>. En esta investigación se narra como en Montería las invasiones se pactaban con los políticos y las autoridades locales. En sus palabras: “(...) *Más aún, 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 (...)*”<sup>15</sup>.

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*

<sup>10</sup> Ibíd., pg. 23.

<sup>11</sup> Ibíd., pg. 23.

<sup>12</sup> Wikipedia.Org. Asentamientos irregulares. (Consultado el 24 de febrero de 2019).

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

<sup>14</sup> Ocampo, Gloria Isabel. Urbanizaciones por Invasión. Conflicto Urbano, Clientelismo y Resistencia en Córdoba. *Revista Colombiana de Antropología* vol. 39, 2003. Bogotá, D. C.

<sup>15</sup> Ibíd.

*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... ”<sup>16</sup>.*

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 Fetcua, exmilitante del Partido Liberal, exconcejal de Bogotá y exsenador 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, en el 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 tienen un sinnúmero 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 se organizan y buscan apoyo en instituciones universitarias y religiosas<sup>17</sup>.

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 Derechos 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 mecanismo 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 territorial<sup>18</sup>.

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<sup>19</sup>.

#### 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

<sup>16</sup> Ibíd.

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

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

<sup>19</sup> Ibíd.



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 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 “*fijará 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 los mismos es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos<sup>20</sup>.

El primer hito normativo bajo el nuevo imperio constitucional fue la Ley 3ª del 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 Territorial”, 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 del 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 gran 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

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

economía regional al integrar el valor del predio más las mejoras construidas al mercado<sup>21</sup>.

Para ser beneficiarios de estos programas se tiene que reunir ciertos requisitos. De conformidad con los artículos 2° 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 5° 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 con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 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 3111 de 2004, Capítulo II, artículo 7°, 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 540 de 1998, artículo 4°.

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 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 2° 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 8° 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 4° y 34 del Decreto 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,

<sup>21</sup> Ibíd.

se sienten de uno u otro modo vulnerados por su artículo 2°, 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<sup>22</sup>.

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 predios estén ubicados en zonas insalubres o que constituyan riesgo para la población<sup>23</sup>.

## 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 Humana<sup>24</sup>

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 de 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 los 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 afrodescendientes, 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

<sup>22</sup> Ibíd.

<sup>23</sup> Ibíd.

<sup>24</sup> Bogotá Humana. Plan de Desarrollo 2012-2016. Acuerdo 489 de 2012 Bogotá, D. C.



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.

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 fomentarán 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 todo 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

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<sup>25</sup>. Estos índices de pobreza, en gran parte están relacionados con el déficit de vivienda que para 2009 según cifras del DANE estaba alrededor de los 10 millones de hogares<sup>26</sup>.

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,

<sup>25</sup> Monterrosa, Heidi. Según el Banco Mundial Colombia es el segundo país más desigual de América Latina. *La República*. Co., noviembre 2017.

<sup>26</sup> DANE. Déficit 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> -

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.<sup>27</sup> 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<sup>28</sup>.

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.

## 2. Concepto de archivo

Los proyectos de ley que nos convocan no tienen la capacidad de solucionar los problemas de vivienda en Colombia de fondo. Como se advirtió, la manera en la que se estructuraron los proyectos podría incentivar prácticas clientelares electorales y sectores comerciales ilegales.

Incluso el Ministerio de Vivienda en su concepto afirma que no es recomendable legalizar cualquier tipo de asentamiento ilegal diferente a la vivienda VIS.

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.

Preocupa que a través de este proyecto de ley se estén incentivando los asentamientos ilegales toda vez que habría menos requisitos para legalizar predios. Esta práctica favorece intermediarios que han cooptado el suelo de forma irregular además de que termina generando lógicas clientelares que no benefician a la sociedad.

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 la 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 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.

## PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores se propone a la Plenaria 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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

*saneamiento predial y la cesión a título oneroso y gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.*

Atentamente,



**DAVID RACERO MAYORCA**  
Representante a la Cámara  
Bogotá

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

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia Negativa para Segundo Debate 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 Cámara, *por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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*, suscrito 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**

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

**JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO**  
**PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
**SECRETARIA GENERAL**

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES VEINTIUNO (21) DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019) AL 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*

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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.*

El Congreso de la República de Colombia  
**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Objeto. El objeto de la presente ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales, ilegales consolidado en relación con los Bienes Baldíos urbanos y bienes fiscales titulables, que a la fecha se encuentren debidamente consolidados y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.

**Artículo 2º.** Saneamiento Predial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo dos pasos, el primero, identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público, llevando a cabo el estudio de títulos correspondiente, y el segundo, adelantar el procedimiento de registro de propiedad de los Bienes Baldíos Urbanos de conformidad con las normas registrales sobre la materia.

**Parágrafo primero.** Pava el cumplimiento de lo anterior, la Entidad territorial deberá llevar a cabo un estudio de títulos en el que se confirme que la titularidad de pleno dominio de los Bienes Baldíos Urbanos recae en la Entidad Territorial y que están libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones, junto con la identificación física, área y linderos.

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, salvo cuando se reconocen los bienes fiscales destinado a la salud o a la educación, si se debe entregar una certificación por parte de la entidad que mencione esta destinación o como sucede en predios que han



sido cedidos a CISA en el título de propiedad se describe esta condición.

**Parágrafo segundo.** Las Entidades Territoriales deberán hacer el Saneamiento Predial de inmuebles fiscales a que se refiere el presente artículo en los plazos establecidos en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 2°. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente con asentamientos humanos consolidado y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La transferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

**Parágrafo 1°.** Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la función social de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria, se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.

**Artículo 4°.** Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:

a) **Autorización:** El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para transferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.

b) **Certificación:** El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.

c) **Prueba:** el Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes

para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.

d) **Cruce:** el Ocupante solo podrá ser objeto de cesión o venta de un solo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.

e) **Publicidad y emplazamiento:** Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa, 2. La identificación técnico jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito, 3. El o los ocupantes y su identificación, 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio, 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfijación del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por bando o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.

**Parágrafo.** Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1°) de diciembre de 2001; b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o 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, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 4°. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier

otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

**Parágrafo 1°.** Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad; igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique al municipio o distrito.

**Artículo 6°.** Acto administrativo de cesión a título gratuito. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable, b) nombre e identificación de los Ocupantes, c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable, d) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso, e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral, e) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo, f) La Entidad Territorial que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación, g) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutive del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida, b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario, c) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida.

**Artículo 7°.** Las resoluciones administrativas de cesión a título gratuito que recaigan sobre

viviendas, deberán constituir patrimonio de familia inembargable.

**Artículo 8°.** Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable. Expedido el acto administrativo de cesión a título gratuito del Bien Fiscal Titulable se procederá al registro del mismo, una vez se encuentre debidamente ejecutoriado de conformidad con el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, el cual, una vez inscrito, será plena prueba de propiedad en favor del Ocupante beneficiario del programa de titulación.

**Artículo 9°.** Terminación de la actuación administrativa. En cualquier estado de la actuación en que la Entidad Territorial determine que el bien es de uso público, que es de propiedad particular o se encuentra ubicado en una zona insalubre o de riesgo, o las situaciones dispuestas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, procederá a poner fin a la actuación por acto administrativo, que se notificará en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

**Artículo 10.** Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

**Parágrafo.** Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda.

**Artículo 11.** Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, construcción de instituciones educativas, y de salud, comunales y de servicios.

**Artículo 12.** Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos.

**Artículo 13.** Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad tituladora, con el fin de implementar mecanismos



para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas.

**Artículo 14.** Expropiación. El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

“Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;

c) Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios;

d) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

e) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

f) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

g) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

h) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;

i) Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

j) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

k) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

l) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;

m) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;

n) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes”.

**Artículo 15.** Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional, según corresponda.

**Parágrafo 1º.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;

b) Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones;

c) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o Distrital o la entidad competente o quien este delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;

d) Manzana catastral de los predios.

**Parágrafo 2º.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

**Artículo 16.** Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se



adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue.

**Parágrafo 1°.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;

b) Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.

**Parágrafo 2°.** El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante.

**Artículo 17.** Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijará en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a. m. y las 8:00 p. m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.

**Parágrafo.** La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.

**Artículo 18.** Oposición. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte.

**Artículo 19.** Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes

afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.

**Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

**Artículo 20.** Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.

En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.

Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.

**Parágrafo.** La Superintendencia Bancaria regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.

**Artículo 21.** Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al

uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.

En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores.

**Artículo 22.** Responsabilidad de urbanizadores ilegales. Los procesos de legalización, normalización o saneamiento de la propiedad de predios urbanos no eximen de responsabilidad penal, civil, policiva o administrativa a quienes hayan incurrido en la conducta de urbanizar en contravía de las disposiciones legales o administrativas pertinentes.

**Parágrafo.** Tampoco se eximen de responsabilidad penal, civil, administrativa o policiva el curador que otorga la licencia de construcción al urbanizador ilegal sobre el cual recaerá un agravante en materia penal cuando su proyecto urbanístico haya perjudicado patrimonialmente a una o más personas.

**Artículo 23.** Competencia. Para los procedimientos de que tratan los artículos primero, segundo y séptimo de esta ley, serán competentes las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o las entidades que hagan sus veces, del Círculo de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentren ubicados los inmuebles.

**Artículo 24.** Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

**Asentamiento humano ilegal.** Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

**Asentamiento humano ilegal consolidado.** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizados.

**Bien Baldío Urbano:** Son aquellos bienes de propiedad de los municipios, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997.

**Bien Fiscal:** Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.

**Bien Fiscal Titulable:** Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido

ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien.

**Artículo 25.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones sobre las materias de que se trata esta ley que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Mayo veintiuno (21) de dos mil diecinueve (2019).

En sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores 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, acumulado con el Proyecto de ley número 305 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen los criterios para contribuir a la depuración contable, al mejoramiento de los ingresos 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, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el 3 y 24 de abril de (2019) y ocho (8) de mayo de (2019), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA  
Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
Secretaria

CONTENIDO

|   |       |
|---|-------|
| Gaceta número 890 - viernes 13 de septiembre de 2019  |       |
| CÁMARA DE REPRESENTANTES  |       |
| PONENCIAS   | Págs. |
| Informe de ponencia para segundo debate al 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.....    | 1     |
| Informe de ponencia negativa para segundo debate al 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. .... | 30    |