

# Serie Espacio Público

## Guía Metodológica 6

### Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria

6



---

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial  
Dirección de Sistema Habitacional  
República de Colombia

---



## Serie Espacio Público

Guía No. 6

### Guía de Guía de Sanearamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria

Dirección de Sistema Habitacional

Director: David Buitrago Caicedo

Teléfono: 332 3400 - 332 3434

Calle 37 No. 8-40 Bogotá D.C.

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



Libertad y Orden  
República de Colombia

ÁLVARO URIBE VÉLEZ  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SANDRA SUÁREZ PÉREZ  
MINISTRA DE AMBIENTE,  
VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

DAVID BUITRAGO CAICEDO  
VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (E)

DAVID BUITRAGO CAICEDO  
DIRECTOR SISTEMA HABITACIONAL  
GERENTE FONVIVIENDA

NADIME YAYER LICHT  
COORDINADORA

LUÍS FERNANDO CASTRILLÓN  
LUÍS EMIRO SALGADO LORA  
ELABORACIÓN

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN  
GRUPO DE COMUNICACIONES MAVDT  
JOSÉ ROBERTO ARANGO R. • WILSON GARZÓN

IMPRESIÓN  
NUEVAS EDICIONES LTDA.  
BOGOTÁ, DICIEMBRE DE 2005

ISBN 958-97785-0-X

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. Marco Normativo de la Propiedad Pública Inmobiliaria</b>                                       | <b>6</b>  |
| 1.1. Constitución política   | 6         |
| 1.2. Legislación general   | 8         |
| 1.3. Legislación territorial y urbanística   | 9         |
| <b>2. Propiedad Pública Inmobiliaria</b>   | <b>13</b> |
| 2.1. Del título y el modo  | 13        |
| <b>3. Bienes de Propiedad de Entidades Públicas</b>  | <b>15</b> |
| 3.1. Bienes de uso público   | 15        |
| 3.2. Bienes fiscales   | 15        |
| 3.3. Bienes baldíos  | 15        |
| 3.4. Bienes vacantes   | 16        |
| <b>4. Saneamiento de la Propiedad Pública Inmobiliaria</b>   | <b>17</b> |
| 4.1. Concepto de saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria                                    | 17        |
| 4.2. Instrumentos para el saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria                           | 17        |
| <b>5. Procesos para Saneamiento de la Propiedad Pública Inmobiliaria</b>                             | <b>19</b> |
| 5.1. Diagnóstico general sobre la situación de la propiedad pública inmobiliaria                     | 19        |
| 5.2. Adquisición de bienes fiscales por parte de las entidades territoriales                         | 20        |
| 5.3. Procedimiento para la ejecución de los programas de titulación                                  | 21        |
| 5.4. Cesión de zonas de uso público  | 34        |
| 5.5. Procedimiento de adjudicación de bienes baldíos   | 38        |
| 5.6. Procedimiento de adjudicación de bienes ejidos  | 45        |
| 5.7. Proceso de expropiación   | 47        |
| 5.8. Proceso de la extinción del dominio   | 49        |
| 5.9. Procedimiento de actas de transferencia de la Nación a través del Fondo de Inmuebles Nacionales | 51        |



## Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo, «Hacia un Estado Comunitario», tiene como uno de sus objetivos «Hacer de Colombia un país de propietarios»; para ello el Gobierno Nacional promoverá acciones que permitan a las entidades de derecho público contar con las herramientas necesarias para manejar la información sobre los bienes inmuebles de su propiedad, el diagnóstico sobre la certeza de esa información y los mecanismos jurídicos disponibles para sanear las situaciones irregulares que se presenten.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, busca contribuir a este proceso presentando la Guía para el Saneamiento de la Propiedad Pública Inmobiliaria, a fin de que las entidades de derecho público se apropien de las herramientas jurídicas existentes y ejecuten los procesos definidos para incorporar los inmuebles de su propiedad dentro del inventario, identificando los que estén libres de limitaciones en el dominio, los que se encuentren limitados con gravámenes o afectaciones de tipo urbanístico que impidan su libre disposición, y aquellos bienes sobre los cuales se ejerce la propiedad como una mera expectativa en derecho.

La Guía para el saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria desarrolla el Documento Conpes 3305 de agosto de 2004, que plantea la necesidad de fortalecer la relación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, a partir del ejercicio de los principios constitucionales que determinan el desarrollo urbano, tales como la función social y ecológica de la propiedad, participación en la plusvalía y la definición del urbanismo como función pública.

A su vez, la Guía contribuye al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 716 de 2001, que ordena a cada Municipio o Distrito adelantar el saneamiento contable sobre los bienes inmuebles de su propiedad, a partir de la elaboración del inventario del patrimonio inmobiliario que tienen en su haber, jurídicamente saneado.

Estas actuaciones forman parte del proceso de «transparencia y eficiencia del Estado» de que trata el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los objetivos de la acción del Estado señalados en el artículo 1º de la Ley 812 de 2003.

El interés que asiste a este proyecto consiste en entregar las herramientas jurídicas necesarias para que las entidades de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y municipal incorporen dentro de su inventario los bienes inmuebles que sean de su propiedad con el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley, debidamente saneados, alcanzando de esta manera una administración pública transparente, ágil y eficiente.

## 1. Marco normativo de la Propiedad Pública Inmobiliaria

La propiedad pública sobre bienes inmuebles es ejercida por la Nación, las entidades de derecho público del orden nacional y las entidades territoriales, y por lo tanto, el conocimiento del régimen legal sobre la propiedad inmobiliaria les permite identificar los elementos jurídicos necesarios para la ejecución de las políticas de saneamiento.

A continuación, se presenta el articulado de la legislación civil con las definiciones y conceptos sobre títulos, modos de adquirir el dominio, la tradición y los bienes sobre los cuales se ejerce la propiedad pública.

### 1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA

#### Función Social de la propiedad

«Artículo 58.- Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal le es inherente una función ecológica....»

Este artículo constituye el eje para la definición de las políticas de intervención en el territorio por parte de los Municipios y Distritos a través de la planeación y actuación urbanística, para lograr su manejo eficiente en la defensa de los intereses de la comunidad.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-595 de 1995 ha desarrollado este principio advirtiendo que «la propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc., el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social».

Con la precisa regulación del artículo 58 de la Carta Política, la propiedad privada adquiere un alcance «no sólo como un derecho sino como un deber que implica obligaciones», garantizando de esta manera su función social y ecológica a través de la integración entre los derechos del propietario y los intereses de la colectividad.

Ya desde antes de la Constitución de 1991 la Corte Suprema de Justicia había advertido mediante sentencia del 9 de noviembre de 1989 con ponencia de Fabio Morón Díaz, lo siguiente: «...no siendo en verdad suficiente la actuación indirecta del Estado por la mera limitación de las libertades privadas, el Legislador puede señalar como obligación social de los propietarios atender los procesos de planeación y gestión urbanística y, en estas condiciones, puede o no admitir una facultad absoluta de los propietarios para decidir sobre la existencia y disposición de las ciudades y

condicionar la garantía al derecho de propiedad a su uso social planificado, en términos de construcción y urbanización».

En desarrollo de lo planteado por el artículo 58 de la Constitución Política, se indican los principios constitucionales que regulan la relación entre la propiedad privada y el interés colectivo, así:

- Garantía de la propiedad privada.
- Primacía del interés público o social sobre el privado.
- Función social de la propiedad privada.
- Compromiso ambiental reflejado en la función ecológica de la propiedad.
- Expropiación mediante sentencia judicial e indemnización por motivos de utilidad pública.

«Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables».

«Artículo 102.- El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.»

Este artículo establece lo que la Corte Constitucional denomina «dominio eminente», por medio del cual el Estado ejerce la soberanía sobre todos los bienes situados dentro del territorio, sean de dominio privado o público. Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-595 de 1995, expresó:

«El artículo 102 de la Constitución, al referirse al territorio y a los bienes públicos que de él forman parte, para señalar que pertenecen a la Nación, consagra el llamado dominio eminente; el Estado no es titular del territorio en el sentido de 'ser dueño' de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él.

El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio, vinculase a la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate dentro del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados. El dominio público es un conjunto o suma de bienes sometido a un régimen jurídico especial, distinto del que rige los bienes de dominio privado»<sup>1</sup>

«Artículo 332.- El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.»

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la misma sentencia ha precisado:

«Son del Estado el subsuelo y los recursos naturales no renovables de conformidad con el artículo 332 de la Constitución Política; el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético, así como los bienes que posee como propiedad privada, en iguales condiciones que los particulares»<sup>2</sup>

1 PENAGOS, Gustavo, Los Bienes de Uso Público, Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, 1998. Pág. 436 (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-595 de 1995, expediente D-971)

2 IBIDEM, Pág. 435.

## 1.2. LEGISLACIÓN GENERAL

### 1.2.1. Código Civil

El Código Civil Colombiano identifica el derecho de dominio o propiedad sobre las cosas, y frente a la propiedad pública define los bienes que son de propiedad de la Unión y las clases de bienes según su uso. A continuación se exponen las principales definiciones que contiene el Código Civil sobre la propiedad y que sirven de fundamento legal para plantear el marco normativo propuesto.

#### 1.2.1.1. Del Dominio

«Artículo 669.- El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra Ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad».

«Artículo 673.- Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción».

«Artículo 674.- Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales».

«Artículo 675.- Son bienes de la Unión todas las tierras que estado situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño».

#### 1.2.1.2. De La Ocupación

«Artículo 706.- Estímanse bienes vacantes los bienes inmuebles que se encuentran dentro del territorio respectivo a cargo de la Nación, sin dueño aparente o conocido; y mostrencos los bienes muebles que se hallen en el mismo caso».

#### 1.2.1.3. De La Tradición

«Artículo 740.- La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales».

«Artículo 745.- Para que valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc».

«Artículo 749.- Si la Ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas».

«Artículo 765.- El justo título es constitutivo o traslativo de dominio. Son constitutivos de dominio la ocupación, la accesión y la prescripción.

Son traslaticios de dominio los que por su naturaleza sirven para transferirlo, como la venta, la permuta, la donación entre vivos.....»

#### 1.2.1.4. De La Compraventa

«Artículo 1857.- La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes:

- La venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la Ley, mientras no se ha otorgado escritura pública...»

Se trata del concepto de solemnidad que debe revestir todo acto de disposición sobre bienes inmuebles, representado en la escritura pública. Según lo expuesto, no es posible transferir la propiedad inmobiliaria sino a través del otorgamiento de una escritura pública.

#### 1.2.2. Decreto Ley 960 De 1970. Por el cual se expide el Estatuto Notarial

«Artículo 12.- Deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravámenes de bienes inmuebles, y en general aquellos para los cuales la Ley exija esta solemnidad».

#### 1.2.3. Decreto Ley 1250 De 1970. Por el cual se expide el Estatuto del registro de instrumentos públicos

«Artículo 2.- Están sujetos a registro:

1. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario...»

### 1.3. LEGISLACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

La legislación sobre la propiedad pública inmobiliaria está conformada, además de la contemplada en el Código Civil, por las recientes normas de carácter territorial y urbanística que regulan situaciones particulares de los inmuebles de propiedad de las entidades territoriales, ya se trate de bienes fiscales o de uso público.

#### 1.3.1. Decreto 1222 de 1986. Código de Régimen Departamental

Este régimen no sufrió mayores modificaciones con la Constitución de 1991, salvo la supresión de las figuras de Intendencias y Comisarías correspondientes a los llamados territorios nacionales. Con base en la Ley 3ª de 1986, se definió el marco legal moderno para la organización y funcionamiento de los Departamentos, dejando a las autoridades un amplio margen de libertad para el desarrollo y complementación de los principios jurídicos que los rigen.

#### 1.3.2. Decreto 1333 de 1986. Código de Régimen Municipal

Los municipios venían siendo regulados en su organización y funcionamiento por la Ley 4ª de 1913, cuyas múltiples modificaciones y reformas impedían una coherencia normativa de este Código.

El nuevo Régimen Municipal, (Decreto 1333 de 1986), incorporó varios temas que inciden directamente en las actuaciones de orden urbanístico que corresponden a los Municipios, tales como regular la planeación, el urbanismo, las zonas de reserva agrícola, etc. También delimita el marco constitucional y legal de los municipios concebidos como entidades territoriales, entre otros.

### 1.3.3. Ley 9ª de 1989. Ley de Reforma Urbana

Uno de los primeros y grandes avances que produjo la Ley de reforma urbana se refiere a la relación planteada entre el interés general y la propiedad privada. En este sentido, incorporó significativos avances en aspectos tales como utilidad pública, expropiación, afectación y extinción de dominio.

- Utilidad Pública: El artículo 10º de la Ley 9 de 1989, sustituido por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, estableció declarar de utilidad pública o interés social la adquisición de los inmuebles urbanos y suburbanos, previa a la declaración de su expropiación, y destinados a la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación y recreación; desarrollo de proyectos de viviendas de interés social, que incluye la legalización de títulos en urbanizaciones irregulares, además de la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos; funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas; constitución de zonas de reservas para la expansión de futuras ciudades, entre otras.
- Expropiación: Esta figura fue establecida en el artículo 11 de la Ley 9 de 1989, sustituido por el artículo 59 de la Ley 388 de 1997, como un instrumento para la adquisición y expropiación de inmuebles. Se adquiere el pleno derecho de dominio con sus elementos constitutivos, así como los demás derechos reales.
- Afectación: Definida como toda restricción impuesta por una entidad pública sobre un inmueble con el fin de limitar o impedir la expedición de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción o de funcionamiento por causa de una obra pública o por protección ambiental, tal como lo señala el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, aun vigente.
- Extinción de dominio: A partir del principio constitucional de la función social de la propiedad, los propietarios de inmuebles tienen la obligación de usarlo y explotarlos social y económicamente. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 388 de 1997, se iniciará proceso de enajenación forzosa en pública subasta por incumplimiento de la función social de la propiedad sobre los siguientes predios:
  - Aquellos localizados en suelos de expansión declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres años siguientes a su declaratoria.
  - Aquellos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano.
  - Predios urbanizados sin construir, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

De la misma manera, la Ley de reforma urbana estableció conjuntos de instrumentos urbanísticos y de actuaciones urbanísticas. Entre los primeros incorporó los planes de renovación urbana, áreas suburbanas, perímetro urbano. Entre las actuaciones urbanísticas se encuentran el Banco de Tierras y el Reajuste/integración inmobiliaria.

Conforme con el artículo 71 de la Ley 9ª de 1989, modificado por la Ley 388 de 1997, los Bancos de Tierras son establecimientos públicos locales encargados de adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción de dominio, los inmuebles para cumplir los fines establecidos en la Ley 9 de 1989.

En este proceso se busca desarrollar áreas no desarrolladas previstas en el Plan de Desarrollo, por medio del englobe de lotes de terrenos y posteriormente de la subdivisión y dotación de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto, energía, etc., tal como lo establece el artículo 77 de la Ley 9ª de 1989, también adicionado por la Ley 388 de 1997.

El espacio público también fue definido por el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, adicionado por la Ley 388 de 1997. Al respecto, se delegó en cabeza de los Municipios la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Igualmente, facultó a los municipios la contratación con entidades privadas para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público.

#### **1.3.4. Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial**

Con esta Ley culmina la formalización del ordenamiento territorial dentro de la estructura jurídica colombiana. Conforme con lo señalado en el artículo 1º de la Ley, los objetivos de ésta son:

- Armonizar y actualizar las disposiciones de la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas de la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas.
- Ofrecerle al municipio los mecanismos para que en ejercicio de su autonomía, promueva el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, prevención de desastres en zonas de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
- Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad, hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y velar por la creación y defensa del espacio público.

La Ley 388 de 1997 ha sido objeto de varias reglamentaciones a través de diferentes actuaciones legislativas, así:

- Tuvo una primera reglamentación general mediante el Decreto 879 de 1998, respecto al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.
- El Decreto 1504 de 1998 reglamentó el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

- El Decreto 1507 de 1998 reglamentó los planes parciales y las unidades de actuación urbanística, las cuales fueron derogadas posteriormente por el Decreto 2320 de 2000.
- El Decreto 1599 de 1998 reglamentó las disposiciones referentes a la plusvalía.
- El Decreto 1052 de 1998 reglamentó las disposiciones referentes a las licencias de construcción, urbanismo, el ejercicio de la curaduría urbana y las sanciones urbanísticas.
- El Decreto 1198 de 1999, que reglamentó el artículo 124 de la Ley 388 de 1997.
- La Ley 507 de 1999 que la modificó globalmente.
- La Ley 614 de 2000 adicionó la Ley 388 de 1997 y creó los Comités de Integración Territorial.
- El Decreto 932 de 2002, que reglamentó parcialmente la Ley.
- La Ley 810 de 2002 modificó respecto de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores.
- El Decreto 2201 de 2003 reglamentó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.
- La Ley 902 de 2004 modificó también la Ley 388 de 1997 adicionando algunos artículos.

## 2. Propiedad Pública Inmobiliaria

### 2.1. DEL TÍTULO Y MODO

Para adquirir la plena propiedad de un bien inmueble se requiere del título y el modo. Justo título es todo hecho o acto jurídico apto para la transferencia del dominio. El modo es la forma de ejecutar el título, es decir, es la manera como se adquiere un derecho real.

La adquisición de los derechos reales requiere, además del título que genera obligaciones, el modo que lo ejecuta. Es decir, el título es un hecho generador de obligaciones y no un instrumento de adquisición.

#### 2.1.1. Clases De Títulos

· Título constitutivo y traslativo de dominio.

El título es constitutivo cuando constituye dominio, tal como ocurre con la ocupación, accesión y la prescripción; y traslativo si transfiere el dominio, como la venta, la permuta, la donación entre vivos, etc.

○ Títulos de adquisición o propiedad y títulos de mera tenencia

Los títulos de adquisición o propiedad son aquellos que pueden generar la adquisición del derecho de dominio, tales como la compraventa y la donación. El título es de mera tenencia cuando no da la posibilidad de adquirir el derecho de propiedad y sólo da la tenencia de la cosa, por ejemplo, el arrendamiento, el comodato, y el depósito.

○ Títulos atributivos y declarativos

Los títulos declarativos sirven para declarar un derecho preexistente y los atributivos permiten adquirir el dominio, tales como la compraventa, etc.

○ Títulos universales y singulares

El título es universal cuando implica la transferencia de todos los bienes de un sujeto en su conjunto o de una cuota de ellas, tales como la sucesión por causa de muerte. Es singular cuando genera traspaso de bienes de una o más especies o cuerpos ciertos, debidamente identificados.

○ Títulos gratuitos y onerosos

Es gratuito cuando el título no implica para el adquirente una erogación, o cuando sólo tiene la utilidad para una de las partes en perjuicio del patrimonio de otra. Es oneroso cuando el título acarrea obligaciones recíprocas para las partes intervinientes.

#### 2.1.2. Clases De Modos

El modo ha sido definido como la forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título. El artículo 673 del Código Civil identifica los modos de adquirir el dominio, definidos por la doctrina, así:

○ La ocupación

Por la ocupación se adquieren las cosas que carecen de dueño. Es un modo originario de adquisición del dominio; no transfiere la propiedad ya que no se recibe de nadie.

○ La accesión

El dueño de una cosa se hace dueño de lo que ella produce y de lo que a ella se adjunta. Implica la unión de dos o más cosas, de diferentes dueños formando un todo indivisible.

○ La tradición

Consiste en la entrega que el dueño hace de la cosa a otro, habiendo por una parte la intención de transferir y por la otra la intención de adquirir.

○ La sucesión por causa de muerte

Es el hecho jurídico mediante el cual el patrimonio del causante, previo el trámite de la liquidación herencial, judicial o notarial, se transfiere a quienes de una u otra forma entran en la condición de sucesores.

○ La prescripción

Mediante este modo, se adquieren los derechos reales con base en la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida de las cosas.

### 3. Bienes de Propiedad de Entidades Públicas

#### 3.1. BIENES DE USO PÚBLICO

Son aquellos de propiedad de la Nación o entidades territoriales cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio; son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Clasificación De Los Bienes De Uso Público

Los bienes de uso público se clasifican en:

- Bienes de uso público marítimo: equivalentes al mar territorial, conformado por una legua marina medida desde la línea de más baja marea.
- Bienes de uso público terrestre: tales como las calles, plazas, puentes, caminos públicos.
- Bienes de uso público fluvial y lacustre: conformados por los ríos, incluyendo las aguas que corren por el territorio nacional en cauces naturales o no, exceptuando las privadas.
- Bienes de uso público representados en las zonas de cesión obligatorias derivadas de los proyectos urbanísticos.
- Bienes de uso público aéreo: conformado por las ondas telegráficas, la energía solar, las ondas de televisión.
- Los bienes ejidos.
- Los humedales.<sup>3</sup>

#### 3.2. BIENES FISCALES

Son los bienes de propiedad de entidades públicas cuyo uso no pertenece a todos los habitantes.

Clasificación De Los Bienes Fiscales

Los bienes fiscales se clasifican en:

- Bienes fiscales propiamente dichos: son aquellos cuya propiedad pertenece a las entidades de derecho público de carácter nacional, departamental o municipal y destinados para su funcionamiento o que prestan un servicio público.
- Bienes fiscales adjudicables: son los bienes inmuebles del Estado destinados a ser adjudicados a las personas que cumplan los requisitos establecidos en la Ley.

#### 3.3. BIENES BALDÍOS

Son los inmuebles situados dentro de los límites territoriales de propiedad de la Nación y que carecen de otro dueño.

Clasificación De Los Bienes Baldíos

Los bienes baldíos se clasifican en:

<sup>3</sup> VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Bienes. Editorial Temis, 2000, 8ª Edición. Pág. 60 y s.s.

- Baldíos rurales
- Baldíos urbanos

### 3.4. BIENES VACANTES

Son los bienes ubicados en el territorio nacional de propiedad de la Nación, sin dueño aparente o conocido.

## 4. Saneamiento de la Propiedad Pública Inmobiliaria

A continuación se exponen los conceptos de los actos a través de los cuales las entidades de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y municipal, pueden consolidar la propiedad pública inmobiliaria.

### 4.1. CONCEPTO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD PÚBLICA INMOBILIARIA

El saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria es 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.

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.

### 4.2. INSTRUMENTOS PARA EL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD PÚBLICA INMOBILIARIA

#### 4.2.1. Escritura Pública

La escritura pública es el instrumento que contiene las declaraciones de voluntad; su proceso de formación está determinado por la recepción, extensión, otorgamiento y autorización. Para todos los efectos de transferencia de bienes inmuebles, constituye el acto solemne por excelencia. Los contratos más comunes respecto de los cuales se predica la escritura pública son la compraventa, la dación en pago, la donación, la cesión, etc.

#### 4.2.2. Resoluciones Administrativas

Son declaraciones unilaterales de voluntad de la Administración que tienen por finalidad con el fin de crear situaciones jurídicas particulares. La Ley 388 de 1997, por ejemplo, para los programas de titulación de bienes fiscales ocupados con vivienda de interés social, establece que la transferencia de dominio se realiza a través de la expedición de resoluciones administrativas.

#### 4.2.3. Actas

Las actas de cesión o entrega de bienes inmuebles que hacen algunas entidades públicas a favor de otras en cumplimiento de un mandato legal expreso, tienen el mismo alcance de las escrituras públicas.

#### 4.2.4. Normas

Los decretos, leyes y acuerdos constituyen el antecedente inmediato para la disposición de bienes inmuebles de propiedad pública, sin que la norma señale el mecanismo para hacerlo. En este caso, los municipios deben reglamentar de manera autónoma el documento a través del cual se efectuará la cesión o transferencia de la propiedad.

#### **4.2.5. Procedimientos Administrativos**

Mediante la aplicación de procedimientos administrativos se propende la adjudicación de bienes baldíos rurales y urbanos, tal como se identifica en las leyes 137 de 1959, 70 de 1993 y 160 de 1994, y sus decretos reglamentarios.

#### **4.2.6. Actas De La Nación**

Son actos administrativos mediante los cuales la Nación transfiere a las entidades territoriales los inmuebles de su propiedad por mandato expreso de la Ley. Estas actas constituyen título traslativo de dominio y son objeto de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, acreditando de esta manera la plena propiedad a favor de la entidad a la cual se le entrega el inmueble.

## 5. Procesos para el Saneamiento de la Propiedad Pública Inmobiliaria

### 5.1. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LA PROPIEDAD PÚBLICA INMOBILIARIA.

Algunos inmuebles de propiedad pública presentan situaciones irregulares en su tradición que, además de afectar el estado contable de las entidades territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, impiden realizar inversiones y actos de disposición, generando incertidumbre en la identificación de los recursos físicos.

Constituye una obligación legal de las entidades territoriales, a la luz de la Ley 716 de 2001, modificada por la Ley 901 de 2004, iniciar los procesos de saneamiento pleno de la propiedad pública inmobiliaria, para lo cual se establecerán a continuación los mecanismos y procedimientos que permitan obtener este resultado.

Una vez establecido el diagnóstico de la situación jurídica de cada inmueble de propiedad pública, se procederá a aplicar el procedimiento más adecuado para sanear el inmueble, dependiendo de la naturaleza jurídica del bien. En este sentido, se identifican tres tipos de acciones principales a realizar: estudio de títulos, estudio urbanístico y diagnóstico catastral con base en visita a terreno.

- Estudio de títulos: Es la evaluación de la tradición histórica del inmueble, con el fin de identificar limitaciones, afectaciones, gravámenes o cualquier otro acto que genere incertidumbre sobre la propiedad del inmueble, ocurrido durante los últimos veinte años, o durante los últimos diez años, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 791 de 2002. Se pretende que el estudio de títulos permita definir la viabilidad jurídica y los instrumentos requeridos para sanear el inmueble.
- Estudio urbanístico: Forma parte del diagnóstico general que se debe hacer del inmueble, destinado a identificar la situación del predio de conformidad con las determinaciones de carácter urbanístico, adoptadas con base en los planes de ordenamiento territorial que señalan los usos del suelo, tipos de construcción, afectaciones urbanísticas, entre otros. La fuente principal de este diagnóstico proviene de las certificaciones o constancias dadas por la autoridad competente representada en las Curadurías Urbanas, en las Oficinas de Planeación o en la entidad que haga sus veces.
- Diagnóstico Catastral por visita a terreno: Es la visita técnica realizada al predio, con el fin de verificar en terreno la situación cierta y real del inmueble para establecer, entre otros, situaciones de invasión, la cabida, los linderos y el área construida. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi es la autoridad nacional en materia de catastro de los municipios, con excepción de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia que cuentan con catastro independiente.

Cada uno de los procedimientos que se señalan a continuación incluye la identificación de los actos mediante los cuales los municipios pueden adquirir, enajenar o sanear su propiedad inmobiliaria, culminando con el registro del documento en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

La identificación de cada procedimiento con el instrumento jurídico a aplicar se complementa con el código de registro inmobiliario que corresponde a cada acto otorgado, a fin de garantizar la seguridad de su inscripción en el registro público inmobiliario.

## 5.2. ADQUISICIÓN DE BIENES FISCALES POR PARTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

El siguiente procedimiento se aplica una vez exista la decisión administrativa de adquirir el bien inmueble, se hayan agotado los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993, se realice el estudio de títulos, el estudio urbanístico y el diagnóstico catastral y se defina el tipo de contrato por medio del cual se efectuará la transferencia del dominio, que puede ser, entre otros, la compraventa, la dación en pago y la permuta. El procedimiento es el siguiente:

### ○ Elaboración de la minuta

Una vez obtenida la viabilidad jurídica para la adquisición del inmueble, se procederá a elaborar la minuta respectiva con las cláusulas legales obligatorias de que trata el Decreto 960 de 1970 y las especiales que deben incluirse en virtud de la naturaleza del contrato a otorgar. Esta minuta se enviará a reparto notarial si en el municipio existen dos o más notarías.

### ○ El proyecto escriturario

Cuando la notaría haya enviado la minuta con todos los documentos necesarios para el otorgamiento de la escritura, tales como pago impuesto predial, paz y salvo catastral, paz y salvo de propiedad horizontal, etc., el municipio debe revisar el texto a fin de verificar si se adecúa a la minuta enviada. De no ser así, se devolverá a la notaría para que haga las correcciones que se indiquen.

Si la minuta elaborada por la notaría cumple con los requisitos de Ley y el texto se adecúa al de la minuta aprobada, ésta será otorgada (firmada), primero por el tradente y luego por el municipio. Debe observarse que de conformidad con la Resolución No. 6810 de 2004, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, cuando comparecen en el otorgamiento de una escritura una persona natural o jurídica de derecho privado y una entidad pública, los derechos notariales los pagará en su totalidad la persona natural o jurídica de derecho privado.

### ○ La Escritura pública

Una vez remitido el proyecto escriturario debidamente otorgado por el municipio a la Notaría, debe ser autorizado por el notario, en virtud de lo cual nace la escritura pública; expedidas las copias se llevarán a la oficina de registro para su inscripción. Los derechos e impuestos de registro estarán a cargo del particular conforme lo señala el Decreto 1420 de 1998.

### ○ Nueva tradición

Con la primera copia de la escritura debidamente registrada, el predio adquirido queda incorporado dentro del inventario de inmuebles del municipio. Se procede a recibir el inmueble mediante acta respectiva, culminando de esta manera el procedimiento de adquisición de inmuebles por parte del municipio.

En caso de compraventa el código asignado por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos es el No. 0125; para cesión a título gratuito de bienes fiscales el código es 0122; para dación en pago el código es 0129; para permuta el código es 0144.

### 5.2.1. La Donación A Favor De Las Entidades Territoriales

El proceso de donación también se rige por las pautas antes indicadas, salvo las consideraciones particulares que se anotan a continuación:

- El Decreto 1712 de 1989 autorizó que el proceso de donación se realizara ante notario. En el artículo 1° se indica: «Corresponde al Notario autorizar mediante escritura pública, las donaciones cuyo valor exceda la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, siempre que donante y donatario sean plenamente capaces, lo soliciten de común acuerdo y no se contravenga ninguna disposición legal...».

De esta manera, la escritura pública que contenga el contrato de la donación deberá incluir la cláusula de insinuación mencionada, so pena de ser rechazada en el registro, lo que se convierte en una cláusula obligada a incorporar en el texto de la escritura. Esta insinuación se encuentra contenida en la simple solicitud de donante y donatario para la elaboración del contrato.

- De igual manera, el artículo 3° del Decreto 1712, exige indicar el valor comercial del inmueble, el cual, para la seguridad jurídica del municipio, debe constar en un avalúo comercial realizado por la autoridad competente. Adicionalmente, exige también esta norma la manifestación expresa de que el donante «conserva lo necesario para su congrua subsistencia».

En el registro, a la donación le corresponde el código 0138.

## 5.3. PROCEDIMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TITULACIÓN

### 1) Identificación de los proyectos de titulación

Con el fin de dar aplicación a la cesión a título gratuito, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 9ª de 1989, en la Ley 812 de 2003 y, en los Decretos 540 de 1998 y 975 de 2004, con el fin de definir cuales son los predios fiscales en los que se pueden ejecutar proyectos masivos de titulación ocupados con Vivienda de Interés Social. Los Municipios o Distritos deberán identificar las áreas en las cuales se realizará el inventario de predios que las componen y cuales son las condiciones jurídicas, catastrales y de registro de los mismos.

### 2) Análisis de los predios

Para establecer quien es el titular del derecho de dominio de los predios y cual es el estado actual de las zonas previamente determinadas, con base en la información recopilada se elaborará el estudio jurídico y técnico de los predios.

Para el estudio Jurídico se utilizará la información disponible que tenga la Entidad, la existente en las oficinas de registro de instrumentos públicos, notarias, oficinas de planeación y demás dependencias que tengan información sobre la materia, de utilidad al respecto.

Para el estudio técnico se definirá el área, linderos y demás características de los predios en mayor extensión, el número de lotes ocupados con viviendas de interés social, se identificarán las manzanas existentes y, si es del caso, se verificará dicha información con el respectivo levantamiento topográfico.

### 3) Cumplimiento de los requisitos legales exigidos para adelantar procesos de titulación

Una vez definidas las áreas en las cuales se adelantará el programa de legalización, se verificará respecto a dichas áreas, el cumplimiento de la reglamentación establecida en los Decretos 540 de 1998, 975 de 2004, teniendo particular cuidado en aspectos como:

- a) Que los predios a titular se encuentren en un área destinada a uso residencial por el POT y que no se encuentren localizadas en zonas de afectación para la construcción de vías o de obras de infraestructura nacionales, departamentales, municipales o distritales.
- b) Que el asentamiento ubicado en el predio se encuentra legalizado urbanísticamente.
- c) Que el predio no se encuentre ubicado en zona de alto riesgo no mitigable, insalubre o que presente peligro para la población.
- d) Que el predio se encuentre debidamente saneado en su titularidad, libre de embargos, limitaciones al dominio o medidas cautelares que puedan afectarlo y debidamente inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
- e) Que las familias beneficiarias del subsidio hayan ocupado los predios sin mediar una relación legal o contractual.
- f) Que el predio haya sido ocupado por familias que construyeron sus viviendas antes del 28 de julio de 1988.
- g) Que no se trate de bienes de uso público y que no estén destinados a salud o educación.

### 4) Sensibilización del proceso

Se deberá realizar un proceso de acompañamiento que garantice el éxito del programa, basado en la adecuada transmisión a las entidades del orden nacional, departamental, municipal o distrital que participen en la ejecución del proyecto como la debida sensibilización a todas y cada una de las familias ocupantes de las áreas susceptibles de titular, suministrando la información requerida sobre cada una de las fases del proceso. Esta sensibilización permitirá un mejor desempeño y articulación de todos los actores del proceso, el Municipio, el IGAC, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, los líderes y la comunidad beneficiaria del proyecto..

Este proceso tendrá dos etapas, la primera de motivación a la comunidad, en la cual se dará toda la información respecto al programa, requerimientos, condicionantes, etc. La segunda etapa comprende el acompañamiento social al trabajo de campo, por medio del cual se despejarán las dudas que surjan durante el proceso y se recopilará la información requerida para legalizar los predios.

### 5) Conservación dinámica de los predios

Con el fin de lograr la identificación física de los predios a titular -que puede hacerse a través de un certificado plano con coordenadas georeferenciadas, realizar el avalúo del inmueble que determine si se trata de vivienda de interés social; una vez desarrollado el proceso de sensibilización, conocidas las áreas y teniendo el listado de predios, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), por medio de sus dependencias locales deberá iniciar el trabajo de conservación dinámica, el cual esta compuesto por tres actividades principales: la primera corresponde al desarrollo de la revisión de las zonas de titulación. La segunda incluye los trabajos de conservación tendientes a la obtención de toda la información para la posterior elaboración del certificado plano catastral. La tercera corresponde a la entrega de los documentos e información final. (Registros 1 y 2, Cartas Catastrales, Certificaciones Catastrales en plano y el avalúo).

#### 6) Definición de beneficiarios a legalizar

El Municipio o Distrito establecerá, a partir de la información suministrada por el IGAC, las gestiones realizadas por la entidad propietaria y los formularios de solicitud remitidos por los interesados, cuales son las personas que cumplen con todos los requisitos exigidos para la cesión a título gratuito,

Previo a este paso y en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 540 de 1998 en su artículo 5º, se publicará aviso en un periódico de amplia difusión nacional del listado de todos y cada uno de los predios incursos en las áreas a titular, que correspondan a viviendas de interés social, incluyendo la identificación del inmueble al cual se refiere la petición o peticiones, su nomenclatura y el o los peticionarios que solicitan su titulación.

Así mismo se fijarán avisos en las oficinas encargadas de la titulación en cada Municipio o Distrito.

#### 7) Emisión de las resoluciones individuales

Una vez cumplidos los plazos establecidos en la publicación, la entidad propietaria adelantará la elaboración física de la resolución administrativa por medio del cual se transfiere a título gratuito el bien.

#### 8) Proceso de notificación de titulación

Una vez emitidas por parte de la entidad propietaria las resoluciones administrativas, estas deben ser notificadas personalmente a cada uno de los beneficiarios, concediéndoseles el plazo legal para interponer los recursos pertinentes al proceso, si es del caso. Aquellas resoluciones que no puedan ser notificadas personalmente se notificarán mediante edicto, (o por estado) el cual se colocará en sitio visible de la oficina competente o en la Alcaldía del Municipio o Distrito.

#### 9) Trámite ante la oficina de registro

Una vez se encuentren notificadas las resoluciones de transferencia del dominio, la entidad propietaria las debe remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente con el fin de que proceda su registro y posterior expedición del Certificado de Tradición y Libertad con la expresa constancia del registro.

### 5.3.1. Beneficios y riesgos en los programas de titulación

#### Beneficios

- Produce seguridad de permanencia en las familias ocupantes.  
Genera apropiación por parte de los ocupantes de la cuadra, del barrio, del Municipio y del país, genera ciudadanía.
- El título de dominio del predio permite el acceso a recursos de crédito provenientes del sistema financiero al permitir la constitución de garantías hipotecarias.
- El título de dominio permite la postulación de las familias ocupantes al subsidio de mejoramiento de la vivienda y el entorno.
- Representa un activo que permite al propietario incorporarse al mercado inmobiliario.
- Reconoce la opción legal de los diferentes modos de adquirir el derecho de dominio tales como la compraventa, liquidación de sociedades conyugales o de hecho o por sucesiones. Permite la transferencia de los inmuebles.
- Aumenta la base predial y de valorización y por consiguiente fortalece las finanzas territoriales.
- Ingresa al flujo económico el capital inactivo representado por el valor de la tierra y de las mejoras construidas.

#### Riesgos

- Logístico: Por ineficiencia de algunas instituciones municipales y baja capacidad operativa de las instituciones regionales por falta de personal.
- Técnico: Dificultades en los procesos de identificación física y valuatoria de los predios originadas en el uso de procedimientos convencionales, de baja precisión.
- Institucional: Dificultad para asimilar cambios en los procesos tradicionales y dificultades en la coordinación entre instituciones.
- Proceso individual: Asumir el proceso de titulación de manera individual en contraposición con un proceso masivos, sin considerar economías de escala.
- Instituciones centralizadas, haciendo que los correctivos no se puedan tomar a tiempo.

### 5.3.2 Visita de inspección o censo de ocupantes

#### A. Fundamento legal

1. El artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, establece como condiciones para que proceda la cesión a título gratuito, entre otras, las siguientes: a) que se trate de inmuebles ocupados ilegalmente; b) que dicha ocupación sea para vivienda; c) que la ocupación se haya dado antes del 28 de julio de 1988. Estas son las condiciones cuyo cumplimiento se trata de verificar con la visita de inspección o el levantamiento del censo a los ocupantes de los inmuebles objeto de cesión.
2. El Decreto 540 de 1998, por el cual se reglamentan los artículos 58 de la Ley 9 de 1989 y 95 de la Ley 388 de 1997, establece, en su artículo 3º, inciso 4º

y el inciso primero del artículo 5, la práctica de una visita de inspección al inmueble (s) objeto de cesión. Siendo este el único procedimiento establecido legalmente para programas de titulación masiva por vía analógica se aplicara en lo que no sea contrario a los programas de titulación a través de subsidio en especie o a través del subsidio mediante habilitación legal de títulos. Esto es, se trata de identificar: el ocupante del inmueble, el destino del mismo, y la fecha desde la cual lo ocupa.

3. De acuerdo con el inciso 4º del artículo 3º del mismo, «la entidad podrá enviar funcionarios o personas que contrate para el efecto, al inmueble a fin de citar a los interesados que habiten allí para que puedan hacerse parte en la actuación diligenciando la solicitud a que se refiere el artículo 4º de este Decreto y para verificar la información a que se refiere el inciso primero del artículo 5º de este Decreto».
  4. El inciso primero del artículo 5º, establece que la práctica de la inspección se llevará a cabo a fin de «establecer la identidad del mismo, verificar que el peticionario sea ocupante de él y que el mismo esté destinado a su vivienda».
  5. El artículo 4º del Decreto 540 de 1998 establece la información que debe contener la solicitud. Ello se ha plasmado en el formulario que el Programa ha diseñado para efectos de la práctica de la visita de inspección o censo de ocupantes. De ellos queremos resaltar que el ocupante deberá manifestar que «ha venido ocupando dicho inmueble como poseedor desde una fecha anterior al 28 de julio de 1988. Para este efecto, se tomará en cuenta el tiempo de ocupación del solicitante, así como el de aquellos de los cuales sea causahabiente a título singular o universal, por acto entre vivos o por causa de muerte. En tal caso, el solicitante deberá manifestar los vínculos jurídicos con sus antecesores, acompañando la copia de los documentos correspondientes».
  6. Finalmente, establece el inciso segundo del artículo 4º, que «de conformidad con el artículo 10 del Decreto Ley 2150 de 1995, las anteriores afirmaciones tendrán los efectos y consecuencias de una declaración extrajudicial».
  7. El Decreto 2157 de 1995 autoriza, para efectos de identificar los inmuebles por sus linderos, a «acudir al plano definitivo expedido por la autoridad catastral correspondiente resultante de los procesos de formación, actualización y conservación catastral, el cual se protocolizará con la escritura pública respectiva...En este evento no será necesario transcribir textualmente los linderos literales del inmueble».
  8. La Resolución No. 2555 de 1998, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, reglamenta varios aspectos de relacionados con la visita de inspección, en cuanto a la identificación física de los inmuebles, conforme adelante se precisa.
- B. Actividades involucradas en la visita de inspección o censo de ocupantes
1. De los objetivos de la visita o censo se desprenden las actividades que la entidad cedente deberá realizar para alcanzar los objetivos previstos:
    - a) Identificación del predio: El artículo 2º de la Resolución No. 2555 de 1988, nos define el alcance de esta expresión: «El aspecto físico consiste en la

identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías y la descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones».

La herramienta a utilizar en este caso son las llamadas «Planchas individuales por manzanas del IGAC». En ellas se muestran todos y cada uno de los predios que componen una manzana. En dichas representaciones aparece la ubicación del predio en la manzana, su identificación con un número (por ejemplo, manzana 45, predio número 13), la forma del mismo y la existencia o no de construcciones en su interior.

La identificación que se haga de los diferentes predios ocupados, debe coincidir con los resultados arrojados por el estudio de títulos del predio de mayor extensión, del cual hacen parte los lotes cuya propiedad será cedida. Resulta de especial importancia que, como se explica en las charlas sobre el tema del estudio de títulos, la entidad haya precisado qué lotes del globo de mayor extensión serán objeto de cesión, han salido ya de su propiedad y cuáles no, de modo que al llegar a la visita de inspección se sepa con exactitud los predios que serán objeto de censo, y no distraiga la atención en otros que ya no son de su propiedad. Para que esta identificación predio a predio sea exacta, deben utilizarse las herramientas del IGAC, es decir, los planos de conjunto y las planchas de manzana.

Llegados al terreno debemos ubicarnos en él, según la metodología del IGAC. En las planchas de manzana que utilizaremos para la visita ya debemos tener «iluminados» (es decir, marcados, resaltados) aquellos predios que serán objeto de visita. Es decir, que la aproximación a los mismos se hace «por instrumentos», garantizando así con certeza que estamos donde debemos estar. Así por ejemplo, vamos a visitar los predios No 13, 14, 15 y 18 de la manzana 45 del sector 6 de la ciudad. ¡ Atención !. En alguna ocasión se presentó una situación en la que la entidad titulara tenía numerados los lotes de manera diferente a como los tenía numerados el IGAC, y ello no lo sabían ni los unos ni los otros. Por supuesto que la confusión en la información fue mayúscula, pues en tanto la entidad solicitaba los certificados planos de lo que para ella era el predio No 3 de la manzana 25, el IGAC le suministraba los planos del predio No 7 de la manzana 34. Entonces es necesario que antes de dar inicio al procedimiento de cesión, ambas instituciones se coordinen y la entidad cedente AJUSTE cualquier información que tenga en ese sentido a la información del IGAC, pues de ese modo todos hablaremos el mismo idioma.

Una de las dificultades existentes en la identificación de los predios está dada por la nomenclatura del mismo. Es común encontrar inmuebles con varias nomenclaturas, o con nomenclaturas que no corresponden a la lógica del sistema existente. Debido a que este aspecto es crucial para el IGAC al momento de elaborar los certificados planos, puesto que ellos incorporan dicha información, es necesario adoptar las medidas necesarias para clarificarlo. Al respecto debe tenerse presente que la entidad competente para asignar las nomenclaturas es Planeación Municipal, y que el IGAC sólo reporta aquellas que Planeación asigna, pero no que

quien toma la decisión respecto de cuál dirección es la definitiva para un predio. En caso de encontrar esta situación de múltiples nomenclaturas, o de nomenclaturas que no se ajustan a la estructura lógica del sistema, deberá aclararse el asunto con Planeación, antes de transmitir la información al Agustín Codazzi. Es necesario no pasar por alto esta recomendación, comoquiera que el plano predial catastral incluye dentro de sus datos la dirección del predio, y en la resolución de cesión a título gratuito el predio se identifica por dicho plano; luego si la dirección que en él aparece no es correcta, se generarían múltiples problemas.

Nótese que por identificación del predio, según las normas del IGAC, se entienden también las edificaciones en él construidas. Los artículos 94 y 95 de la Resolución 2555 de 1998 clasifican los diversos tipos de mutaciones que se pueden encontrar en un predio. En lo que al aspecto físico del mismo se refiere, encontramos que es posible que ocurran mutaciones, fundamentalmente, de segunda y tercera clase. Se entiende por mutaciones de segunda clase, « las que ocurran en los límites de los predios, por agregación o segregación con o sin cambio de propietario o poseedor» ( literal b) artículo 94); se entiende por mutaciones de tercera clase, « las que ocurran en los predios bien sea por nuevas edificaciones, construcciones, o demoliciones de éstas» ( literal c) del artículo 94). Bien, lo anterior significa que el censador deberá ser muy cuidadoso en cotejar la información gráfica que le reporta la plancha de manzana, con la realidad que él está observando.

¿Qué hacer cuando se está ante un caso de segregación? En primer lugar, marcar sobre la plancha de manzana, en el espacio correspondiente al predio en el que hubo la segregación, una línea quebrada, indicando la ocurrencia del «nacimiento» de un nuevo predio y la ubicación del mismo. En segundo lugar, tener presente el aspecto relativo a la nomenclatura de ese nuevo predio.

En cuanto a mutaciones de tercera clase, son varias las situaciones que se pueden presentar. Por ejemplo, que en la información del IGAC aparezca un sólo piso y en la realidad sean dos o más; que la construcción que aparece en la información gráfica ocupe solamente una parte del predio y en la realidad lo ocupe en su totalidad. Estas situaciones deben ser reportadas por los censadores indicándolas, gráficamente, sobre las planchas. ¿Cómo hacerlo? Según el número de pisos construidos, se utilizarán los colores estandarizados para ello: un piso se dibuja con color azul, dos con rojo, tres o más con verde.

Si se trata de la ampliación de la construcción, se dibuja con líneas oblicuas en la plancha de manzana, sobre el espacio correspondiente al predio que se está visitando. ¿Si se ha demolido parte de lo construido, cómo se reporta? No existe una metodología al respecto. Lo importante entonces es que el censador haga la anotación correspondiente, de modo tal que se sepa que es necesario que el IGAC visite el predio para incorporar la mutación.

La metodología que aquí indicamos parte de los siguientes supuestos: 1) Que el personal que lleva a cabo el censo ha recibido capacitación en la materia, por parte tanto de funcionarios del IGAC, como de la entidad cedente; 2) Que el reporte de las mutaciones se haya realizado para que con posterioridad a la visita de inspección, el IGAC lleve a cabo su labor de conservación catastral, incorporando dichas mutaciones formalmente en sus bases de datos. Por todo ello, insistimos en la importancia de realizar un trabajo coordinado entre ambas instituciones.

- b) La identificación del ocupante: Persigue en realidad dos objetivos: 1) identificar al ocupante; 2) cerciorarse de que es el efectivo ocupante del inmueble.

En cuanto al primero, se cumple solicitando al ocupante la fotocopia de la cédula de ciudadanía (como adelante se indicará, en las reuniones previas con la comunidad o con los líderes comunales, se les informará que durante la visita de inspección se les solicitará dicho documento, de modo que lo tengan a la mano).

En lo que al segundo aspecto se refiere, no se pueden diligenciar formularios en sitios diferentes de la vivienda del solicitante. No olvidemos que la visita de inspección es una prueba que efectúa la entidad cedente para acopiar elementos de juicio, necesarios para poder tomar una decisión que debe ajustarse a derecho plenamente, y que no es posible satisfacer los objetivos de la visita por medios diferentes de ésta. Además, el Decreto 540 de 1998 no prevé mecanismos alternativos a ella.

Herramienta de especial importancia para la actividad de identificación del ocupante son los registros 1 y 2 de la base alfanumérica del IGAC, que nos permiten establecer si el poseedor actual coincide con el del IGAC. ¿Qué ocurre cuando el ocupante no coincide con quien aparece en dichos registros? Este asunto fue motivo de múltiples debates entre el Programa y el IGAC, llegándose a la siguiente conclusión: la competencia para determinar a quién se cede el predio no es del IGAC sino de la entidad cedente. Es decir, ella es quien debe evacuar las probanzas necesarias para determinar con certeza el sujeto de la cesión a título gratuito, esto es, la persona que efectivamente tiene derecho a ella. Ahora bien, como los certificados planos no incluyen el nombre del dueño de las mejoras, no hay problema alguno en que el IGAC los tramite y expida, incluso en aquellos casos en que no hay coincidencia entre sus registros 1 y 2 y la información reportada por el censo, en tanto el procedimiento de cesión continúa adelante. Más adelante, cuando la resolución de cesión haya sido inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, este remitirá copia de la misma al IGAC para que modifique sus bases de datos.

NOTA: El diligenciamiento del formulario debe hacerlo el censador, pero ES IMPRESCINDIBLE que el formulario sea suscrito, es decir firmado, POR EL OCUPANTE.

Existe un aspecto muy importante en la identificación del ocupante y es el relacionado con el estado civil del mismo, para efectos de la aplicación o

no de la afectación a vivienda familiar. De acuerdo con la Instrucción Administrativa No 09 de mayo 24 de 1999 emanada de la Superintendencia de Notariado y Registro, cuando se trata de compañeros permanentes «será necesario acreditar la declaración judicial acerca de la existencia de la sociedad patrimonial», documento que debe solicitarse al momento de practicar la visita de inspección. En el caso de los matrimonios debe solicitarse el registro civil de matrimonio.

Ahora bien, dentro de esta actividad pueden presentarse algunas situaciones respecto de las cuales es necesario tratar de identificar las respuestas. Me refiero a aquellos eventos en que el ocupante es arrendatario del predio. En tal caso podemos estar ante varias hipótesis: la primera de ellas, que el ocupante, en este caso un tenedor, sea arrendatario de la entidad pública propietaria del inmueble. En tal evento debemos dar aplicación a lo que expresamente establece el inciso tercero del artículo 8 del Decreto 540 de 1998: « En ningún caso podrá aplicarse el artículo 58 de la Ley 9 de 1989 a favor de personas que sean meros tenedores de bienes inmuebles por cuenta de las entidades públicas».

El asunto se dificulta cuando el arrendador es el propietario de las mejoras, que ocupa quien solicita la cesión a título gratuito. Empecemos por el principio, preguntándonos si resultaría lógico ceder el predio al arrendador, es decir, al dueño de las mejoras pero que no habita el inmueble. Creemos que la respuesta es negativa. La razón de ello es sencilla y remite a uno de los presupuestos de la cesión, como es que esta opera respecto de quienes ocupan los predios con vivienda. En otros términos, si el propietario de las mejoras las tiene en arriendo, no está cumpliendo el requisito de la ocupación, puesto que resulta posible suponer que no requiere del predio para satisfacer su necesidad de vivienda.

¿Qué ocurre con el arrendatario? Debemos reconocer que no resulta sencillo responder a esta pregunta. Por ende, aportaremos algunos argumentos que esperamos resulten de utilidad al momento de entrar a clarificar, caso por caso, estas situaciones. El artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 se estructura en torno a dos ideas: la primera de ellas, que la cesión opera respecto de quien ocupa el bien; la segunda, que dicha ocupación debe ser ilegal: « Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social», dice la parte pertinente del artículo 58 de la Ley 9. Resulta importante precisar, respecto de esta última, que la ilegalidad de la ocupación se predica respecto de la entidad propietaria del inmueble y en su causa primera. Es decir, si la ocupación por parte del arrendador es ilegal, la ocupación por parte del arrendatario también lo será, independientemente del hecho de que entre este y aquel obre un contrato legal de arrendamiento. En otras palabras, el arrendatario ocupa legalmente frente al arrendador, con quien lo liga un contrato de arrendamiento, pero ilegalmente frente al propietario del inmueble, respecto del cual el arrendador no tiene justo título. En consecuencia, a nuestro entender opera, en lo que a este aspecto se refiere,

la cesión a título gratuito a favor del arrendatario, puesto que se dan las dos condiciones previstas en el artículo 58 de la Ley 9 de 1989.

- c) Naturaleza de la ocupación. Condición sine qua non para que proceda la cesión es que el inmueble esté ocupado con vivienda. Ahora bien, sabemos por experiencia que en los estratos de población en que se aplica la cesión a título gratuito, es común encontrar inmuebles en los que se dan usos mixtos, es decir, se combina la vivienda con alguna otra actividad. En estos casos el asunto radica en determinar hasta dónde se puede asumir, que a pesar del uso que se da al inmueble, diferente de la vivienda, este se encuentra ocupado, fundamentalmente, con vivienda. No es posible enunciar una regla aplicable a todos los casos, pero de lo dicho podemos deducir una primera conclusión: el uso mixto del inmueble no se opone, en principio, a la cesión a título gratuito. Es decir, el hecho de no estar ocupado exclusivamente con vivienda no es razón para excluir, a priori, la cesión. En segundo lugar, se deduce que el uso fundamental del predio debe ser la vivienda. Es decir, los demás usos que se le den al inmueble deben girar en torno a ese uso fundamental. Así, desde esta perspectiva se excluyen casos tales como predios destinados a parqueadero, lavacarros, cambiadero de aceite, canchas de tejo, etc., en los que la mayor parte del predio se destina a estas actividades, y solamente una porción poco significativa del mismo se aplica a la vivienda. Por la misma razón, no parece lógico excluir predios en los que el primer piso de la casa de habitación se destina a una tienda, una droguería, o un salón de belleza, y el segundo se destina a la vivienda.

¿Qué ocurre cuando un mismo predio es ocupado por diferentes personas, como una especie de propiedad horizontal? En tal caso creemos que resulta necesario que la entidad cedente protocolice previamente el reglamento de propiedad horizontal y posteriormente proceda a la cesión a cada uno de tales ocupantes.

- d) La determinación de la fecha de la ocupación del predio. Este constituye uno de los aspectos críticos del procedimiento de cesión a título gratuito y se articula con el relativo a la identificación del ocupante del inmueble. ¿Cómo determinar si el ocupante tiene derecho a la cesión? El Decreto 540 de 1998 establece lo siguiente en su artículo 4, numeral 6º, al indicar lo que debe contener la solicitud de cesión: « la manifestación (del ocupante) de que ha venido ocupando dicho inmueble como poseedor desde una fecha anterior al 28 de julio de 1988. Para este efecto, se tomará en cuenta el tiempo de ocupación del solicitante, así como el de aquellos de los cuales sea causahabiente a título singular o universal, por acto entre vivos o por causa de muerte. En tal caso, el solicitante deberá manifestar los vínculos jurídicos con sus antecesores, acompañando la copia de los documentos correspondientes». A su vez, el artículo 6º, dice: « Pruebas para establecer la ocupación. Cuando la entidad encuentre que existen indicios de que la información consignada en la solicitud no es correcta, procederá a verificar el contenido de la misma. En tal caso, para verificar la fecha a partir de la cual se encuentra ocupado el bien, la entidad pública

podrá acudir a los documentos de incorporación urbanística, a las aerofotografías provenientes del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o de la entidad que cumpla sus funciones, o a los demás medios de prueba que considere convenientes».

Recordemos que estamos adelantando una actuación administrativa, respecto de la cual, en aquellos aspectos que no estén específicamente regulados, se debe atener a lo preceptuado por el Código Contencioso Administrativo, el cual, en su artículo 34, ordena lo siguiente: «durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado». A su vez, el artículo 57 señala que «serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil».

En términos generales estamos ante tres posibles hipótesis: 1) el ocupante acredita que se encuentra en el predio desde antes de julio 28 de 1988; 2) el ocupante actual es causahabiente a título singular o universal, por acto entre vivos o por causa de muerte, y dispone de los documentos que acreditan los vínculos jurídicos con sus antecesores y de estos con los anteriores, hasta llegar al 28 de julio de 1988; c) el ocupante actual, que no es el ocupante desde julio 28 de 1988, no puede acreditar el vínculo jurídico con sus antecesores, o, a lo más, acredita el de aquel respecto del cual es causahabiente, pero siendo la ocupación de aquel posterior al 28 de julio de 1988.

Respecto de las tres hipótesis el numeral 6° del artículo 4° de Decreto 540 de 1998 nos señala que «el solicitante deberá manifestar los vínculos jurídicos con sus antecesores, acompañando la copia de los documentos correspondientes». ¿Qué tipo de documentos deben solicitarse de los ocupantes? A este respecto debe tenerse presente que por regla general los ocupantes de predios transfieren la propiedad de las mejoras que han efectuado en los mismos. De ahí surgen dos consideraciones fundamentales: la primera de ellas, es que ha sido jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia el que la transferencia del dominio de las mejoras efectuadas en un inmueble debe hacerse por medio de escritura pública. De otro lado, y en atención a que el marco general que regula las actuaciones administrativas es el Decreto 01 de 1984, debe tenerse presente lo señalado por este en sus artículos 34 y 57. En nuestra opinión, al momento de efectuarse la visita de inspección los censadores deben solicitar del ocupante fotocopia de los siguientes documentos: copia de las escrituras de adquisición de mejoras, y en su defecto, copia de los recibos de pago de impuesto predial, o de servicios públicos.

### C. Metodología de la visita de inspección o censo

#### Etapas

El censo consta de tres etapas: preparación, realización del operativo y sistematización de la información.

a) Preparación del censo: Se lleva a cabo en tres etapas: la primera, reunión con las autoridades municipales designadas por el alcalde para participar en el proceso de formalización de la propiedad de los predios ocupados con vivienda de interés social. La segunda etapa consiste en organizar las reuniones de contacto con la comunidad asentada en los inmuebles objeto de cesión a título gratuito. La tercera consiste en la capacitación del personal encargado de realizar la tarea de captura de información en campo.

1. Reunión con las autoridades municipales: Tiene como propósito conocer en detalle las zonas incluidas por la administración municipal en el proyecto de formalización de la propiedad y elaborar la base de datos que servirá de sustento al operativo del censo y posterior sistematización de la información capturada. Se hace necesario adquirir en el IGAC las respectivas planchas de manzanas para identificar sobre ellas, con la colaboración de las autoridades municipales respectivas, los predios objeto de cesión a título gratuito. Es necesario adquirir también las bases de datos correspondientes a los registros 1 y 2 del IGAC, referentes a dichos predios. A partir de esta información se elabora una base de datos en la que incluye, para cada uno de los predios seleccionados, al menos la siguiente información: a) la contenida en el formulario de censo que suministre el Programa; b) la relación de los documentos presentados por el ocupante para acreditar la ocupación.

Con base en todo lo anterior se define la forma más adecuada para recorrer las zonas, así como los demás aspectos logísticos necesarios para realizar el trabajo de campo.

2. Reunión con la comunidad: Tiene como propósito informarle respecto del alcance, tanto de la actividad a realizar, como del proyecto en general. Se procurará entonces obtener y garantizar la colaboración de los líderes comunitarios y de los ocupantes para la realización del censo. En la reunión con los líderes comunales se definirán las fechas en que se llevará a cabo el trabajo campo, procurando señalar aquellas que coincidan con los días en que la mayor cantidad de personas se encuentren en sus hogares; igualmente se establecerá la manera idónea para divulgarlo (anuncios radiales, perifoneo, distribución de volantes, etc.). A esta reunión se convocará también a los funcionarios de la administración municipal involucrados en el proyecto, así como a las demás entidades participantes en el mismo, tales como la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (o la Cámara de Comercio encargada del registro de los títulos de propiedad) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En ella se informará a la comunidad respecto de los documentos cuya fotocopia resulta necesario adjuntar al momento de practicar el censo.

3. Capacitación de censadores: Procura: 1) familiarizar, a los censadores y al supervisor del proyecto, con el Programa y de la actividad a realizar; 2) ensayar un ejercicio piloto de prueba y absolver los interrogantes que puedan surgir en el mismo. La jornada de capacitación contará con personal del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC-, del Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial, de la Oficina de Planeación Municipal y el gerente del Proyecto. Los temas a tratar

en dicha jornada serán, al menos, los siguientes: a) La razón de ser y filosofía del Programa y en particular del proyecto que se va a adelantar; b) El formulario de censo: su contenido, alcance y documentos que debe incorporar como parte de la visita de inspección o censo; c) Conceptualización cartográfica y fotogramétrica; d) Tema de las mutaciones; e) Procedimiento para hacer un recorrido en cada manzana y los aspectos relativos a la identificación física de un predio; finalmente, f) Familiarización con los diversos tipos de documentos que los ocupantes exhibirán durante la visita de inspección para demostrar el tiempo de ocupación de los predios.

Concluida la etapa, las autoridades municipales deberán estar enteradas respecto del alcance del proyecto. En caso de ser necesario el uso de personal de la alcaldía, este debe haber sido definido y preparado para la actividad específica que deberá realizar; igualmente, la comunidad deberá estar plenamente informada respecto de los alcances del proyecto y la actividad que se va a realizar. Del mismo modo, deberá haberse obtenido de ella el compromiso de cooperación para la realización del operativo de campo; finalmente, el personal de censadores y de supervisión deberá estar en condiciones de hacer el recorrido por manzana y puerta a puerta (predio a predio), diligenciar adecuadamente el formulario del censo y solicitar e incorporar a cada formulario los documentos que deberán aportar los ocupantes de los predios.

- b) Realización del operativo: En la fecha prevista se dará comienzo al trabajo de campo, a primera hora del día, de modo tal que se pueda evacuar el mayor número de predios durante la jornada. El día hábil anterior se confirmará la presencia del personal del IGAC que acompañará el proceso. Igualmente se confirmará el eventual uso de los policías bachilleres, por si su presencia fuera necesaria para apoyar las labores del censo. El proceso involucra realizar los recorridos por manzana, predio a predio, entrevistando detallada y concienzudamente a cada uno de los ocupantes, solicitando de ellos la firma del formulario y acompañando los documentos que acrediten la ocupación. Las mutaciones físicas encontradas en cada predio durante el censo se reportarán en los planos de manzana. Igualmente se verificará que el ocupante a quien se está censando coincida con el poseedor registrado en el listado a que se refieren los registros 1 y 2 del IGAC. Sea que exista o no coincidencia entre unos y otros, es necesario que el censador solicite los documentos que acreditan la ocupación del predio. Si en el momento de efectuar la visita no se encuentra al ocupante, se intenta concretar una cita posterior con la ayuda de las demás personas que ocupan el inmueble, o de los vecinos, si es el caso. Respecto de las diferencias de nomenclatura que puedan aparecer en el predio, frente a las contenidas en los listados del IGAC, se incluirá en el formulario la información real, es decir, la que aparece en campo, y posteriormente se validará. A fin de evitar en lo posible repetir los desplazamientos al campo, se hace fundamental que los censadores se percaten de diligenciar correctamente el formulario, que el ocupante firme el formulario, y que aporte las fotocopias de los documentos requeridos.
- c) Sistematización de la información: Una vez diligenciados los formularios, se deben organizar, criticar, evaluar y grabar los resultados de la visita de inspección en

una base de datos, de modo que se pueda continuar al siguiente paso del procedimiento de cesión, es decir, el señalado en los literales a) y b) del inciso tercero del artículo 5° del Decreto 540 de 1998, esto es, la elaboración y fijación de un listado con los posibles beneficiarios y la publicación de un aviso en un periódico de amplia circulación. Para ello se organizará un grupo de revisión y clasificación, encargado de revisar la totalidad de los formularios, clasificarlos por manzana, separar aquellos que requieren confrontación en campo y los que, eventualmente, necesiten el cumplimiento de algunos de los requisitos. Este grupo estará encargado también de llevar a cabo las visitas a terreno que se hubieren dejado programadas por ausencia del ocupante al momento de la visita de inspección, así como atender a los ocupantes que se presenten en las oficinas de la entidad tituladora para efectos de suscribir el formulario. Revisada la documentación se deberá reportar al IGAC, en el medio en que este las solicite, las mutaciones encontradas en el trabajo de campo. A fin de evitar discrepancias de criterio, durante las reuniones de coordinación interinstitucional, deberá abordarse y definirse este procedimiento.

Evaluada la información, se procederá a elaborar una base de datos contentiva de los nombres de aquellos ocupantes y predios que den cumplimiento a los requisitos señalados por el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 y del Decreto 540 de 1998. Dicha base de datos contendrá, como mínimo, el nombre del solicitante, su documento de identidad (número y lugar de expedición), la indicación de su estado civil; igualmente indicará el número predial y el área del inmueble objeto de cesión y el nombre del barrio en el que se encuentra ubicado.

#### 5.4. CESIÓN DE ZONAS DE USO PÚBLICO

La doctrina ha definido las cesiones de suelo urbano como «las que tienen por objetivo proveer a la municipalidad de un mecanismo para disponer de terrenos adecuadamente localizados y en globos significativos para la dotación de equipamiento a nivel local, de comunas urbanas, y la ciudad en general»<sup>4</sup>

Las cesiones obligatorias están definidas en los respectivos planes de ordenamiento de territorial y se clasifican así:

- Cesiones tipo A - espacio público.
- Cesiones tipo B - equipamiento comunitario.

De conformidad con las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, complementarios y modificatorios, en todo proyecto urbanístico el urbanizador debe destinar un porcentaje del terreno objeto de construcción para zonas de cesión obligatorias gratuitas, las cuales debe transferir a favor del municipio o distrito.

Estas cesiones corresponden a una contraprestación a cargo del urbanizador, constructor o propietario a favor del municipio, en virtud de la valoración del suelo como consecuencia de la intervención urbanística representada en las licencias de urbanización, construcción o parcelación.

Los predios transferidos a favor de la administración a título de cesión gratuita obligatoria deben estar destinados a zonas verdes, vías peatonales y vehiculares,

4 MARTINEZ MUÑOZ, Luis Roberto. Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Urbano, Conceptos, Proceso Legal y Articulación. Editorial Universidad Nacional de Colombia. 2004. Pág. 326.

zonas comunales, protección ambiental, equipamiento urbano, etc. Esta destinación específica se identifica en la licencia aprobatoria del proyecto y en el plano urbanístico y se convierte en un mecanismo de control sobre el desarrollo urbano de las ciudades y contribuye a mejorar los efectos de deterioro producido por la expansión urbana.

La Corte Suprema de Justicia ha planteado algunas precisiones sobre la cesión gratuita de estas zonas, en el sentido que «no tienen el alcance de un expropiación, razón por la cual el legislador no previó pago de indemnización, pues no tiene significación distinta a un acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación, según se desprende del artículo 1455 del Código Civil, que deben hacer los propietarios de los predios con fines urbanísticos de claro interés social, ligados a la función social de la propiedad, y que puede exigir el Estado en ejercicio de las facultades que le asisten de dictar normas para planificar ordenadamente el urbanismo de las ciudades, y que los Concejos municipales desarrollan según lo dispuesto en el estatuto fundamental (Art. 197.1)<sup>5</sup>

Las cesiones gratuitas obligatorias son reflejo de la función social urbanística de la propiedad, representada en las limitaciones a su uso en cuanto a zonas verdes, calles, plazas, etc. Como consecuencia de esta función social, la propiedad es sometida a limitaciones legales, de las cuales se derivan las cesiones obligatorias gratuitas, generadas a partir de las actuaciones de los propietarios o urbanizadores en la construcción de urbanizaciones o de cualquier proyecto urbanístico. La ejecución de un proyecto urbanístico conlleva la cesión obligatoria de plazas, calles, zonas verdes, vías peatonales y vehiculares, etc.

#### 5.4.1. Cesión En Proyectos Urbanísticos Terminados A Solicitud Del Urbanizador

- Solicitud y documentos anexos presentados por el urbanizador

Recibida la solicitud de cesión por el urbanizador, se examinarán los documentos anexos tales como acta de recibo de las zonas de cesión, planos urbanísticos aprobados, licencias de urbanismo y construcción, títulos de adquisición, recibo de pago de impuesto predial y otros gravámenes que se causen en el municipio y que sean necesarios para actos de disposición de inmuebles, certificados de tradición del globo de terreno de mayor extensión y de cada zona de cesión, si ha sido segregada del primero, y minuta de cesión.

Se examinará si cada zona de cesión está descrita y amojonada conforme con el título de adquisición o de loteo en concordancia con el plano urbanístico. De la misma manera, se debe identificar la matrícula inmobiliaria que corresponda a cada zona si ya hubo loteo, o en su defecto al predio de mayor extensión.

Verificadas las situaciones indicadas se procederá a recibir las zonas, mediante acta que será suscrita por el urbanizador y el municipio, en señal de aceptación.

- Elaboración de la minuta

Revisada la minuta aportada por el urbanizador, se incorporarán las correcciones a que haya lugar, se verificará la inclusión de las cláusulas legales obligatorias de que trata el Decreto 960 de 1970 y las especiales que deben incluirse en virtud de la

5 SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Derecho Urbanístico Legislación y Jurisprudencia. Editorial Universidad Externado de Colombia, 2004, 1ª Edición. Pág. 379, cita a Corte Suprema de Justicia Sentencia 97 del 9 de noviembre de 1989.

naturaleza del acto de cesión. Esta minuta se enviará a reparto notarial si en el municipio existen dos o más notarías.

● La escritura pública

Una vez recibida la minuta junto con los documentos necesarios para el otorgamiento de la escritura, tales como pago impuesto predial, paz y salvo catastral, planos urbanísticos, licencias de urbanismo, entre otros, y conforme a las declaraciones de voluntad manifiestas, se procederá al otorgamiento de la escritura pública, que posteriormente será autorizada por el notario para que surta el trámite de la expedición de copias y se proceda posteriormente a su registro ante la Oficina de Registro De Instrumentos Públicos correspondiente.

● Nueva tradición

Registrada la escritura pública y hecha la apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, las zonas de cesión quedan incorporadas dentro del inventario de inmuebles de las entidades de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Tratándose de cesión de zonas de uso público, el código en el registro es el 0124.

#### **5.4.2. Cesión en Proyectos Urbanísticos que Otorgan Escritura de Constitución de Urbanización o Loteo, de conformidad con lo previsto en la Ley 9ª de 1989 y Ley 388 de 1997.**

Según lo establecido en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997, el espacio público resultante de los proyectos urbanísticos o de construcción, se incorporará con el registro de la escritura de constitución de la urbanización. Sin embargo, el alcance de esta disposición está destinado más a garantizar la afectación al uso público de estos predios, que a la adquisición de estos bienes por parte del municipio o distrito.

En consecuencia, la determinación de las zonas de cesión obligatorias gratuitas en la escritura de constitución de la urbanización, debe estar complementada con el acto de cesión gratuita efectuado por el urbanizador a favor del municipio, distrito o entidad territorial, el cual puede estar contenido en la misma escritura de constitución de la urbanización. Con la inscripción de la escritura en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos culmina el proceso de incorporación de las zonas de uso público a favor de la entidad territorial o de derecho público de orden nacional correspondiente.

El procedimiento previsto para este caso coincide con el expuesto en el caso anterior, salvo que la escritura contendrá dos actos: la constitución de la urbanización o loteo y la cesión de las zonas de uso público resultantes del loteo. Comprobada la viabilidad jurídica del loteo y de la cesión, se procederá a identificar materialmente el globo objeto del proyecto mediante una visita técnica identificando nomenclatura, inexistencia de invasión por terceros, cabida, linderos y demás información que indique con certeza el estado del globo.

En este proceso no es exigible el recibo de las zonas ya que el proyecto urbano sólo inicia su construcción. La Ley 388 de 1997 ordena la incorporación de estas zonas

en el registro público antes de la iniciación de las ventas del proyecto, señalando con ello que el loteo es primero antes de iniciar las obras. Por tanto, no procede la diligencia de recibo de las zonas.

La identificación de las zonas se realiza con base en el plano y con esta información se efectúa la cesión. Para realizar un control sobre la efectiva construcción de estas zonas se propone que el urbanizador constituya una póliza que garantice la ejecución de las obras y otra que garantice la estabilidad de las mismas después de verificada su construcción.

Los estudios jurídicos y el proceso de otorgamiento de la escritura pública correspondiente son los mismos planteados en el procedimiento anterior.

La constitución de urbanización aparece identificada con el código 0909 y la cesión de zonas de uso público con el código 0124.

#### **5.4.3. Declaración De Propiedad Pública Sobre Zonas De Cesión Cuando Construido El Proyecto, El Urbanizador No Realizó La Cesión**

La declaración de propiedad pública es un acto mediante el cual el Municipio o Distrito incorpora dentro de su dominio las zonas de cesión obligatorias gratuitas, derivadas de los proyectos urbanísticos ya ejecutados, cuando el urbanizador ha incumplido la obligación de transferirlos a favor de la administración.

Es un proceso que surge como desarrollo de la obligación legal de la cesión, consagrada en el artículo 117 de la Ley 388 de 1997, al exigir al urbanizador el otorgamiento de la escritura de constitución de la urbanización en la cual se incorporen las zonas de cesión obligatorias gratuitas.

Fue aplicado por primera vez en el Distrito Capital de Bogotá a través del Decreto Distrital 161 de 1999, mediante el cual se estableció la declaración de propiedad pública, como un acto autónomo de disposición sobre las zonas de cesión obligatorias gratuitas de los proyectos urbanísticos ejecutados. En efecto, el artículo 5° del citado decreto señala entre sus apartes que «el Distrito Capital, por intermedio de la Procuraduría de Bienes (hoy Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público), procederá a otorgar la escritura pública favor del mismo, en la cual declare la propiedad pública sobre las zonas cuya posesión ha sido tomada, y protocolizará el plano y el acta de toma de posesión respectiva. Esta escritura será registrada».

La declaración de propiedad pública es el uso de la condición suprema del Estado a través de sus instituciones y entidades territoriales, que en desarrollo de la autonomía municipal, declaran el dominio público a su favor sobre las zonas de cesión. Es la expresa manifestación del dominio eminente del Estado.

El soporte técnico de la escritura pública que contenga el acto de declaración de propiedad pública lo constituye el plano urbanístico y la licencia de urbanismo, con base en los cuales se determinan e identifican las zonas de cesión con indicación de cabida y linderos o mojones.

La viabilidad jurídica de este procedimiento debe estar soportada en el acto administrativo que lo apruebe, sea un Decreto, Resolución o Acuerdo del Concejo

Municipal o Distrital. La convalidación de este acto fue dada por la Superintendencia de Notariado y Registro al asignarle el código 0133 en el registro inmobiliario y proceder así al registro de las múltiples escrituras de declaración de propiedad pública otorgadas por el Distrito Capital de Bogotá.

El procedimiento comienza con la propia iniciativa de la entidad territorial municipal o distrital, exigiendo para ello contar con unos documentos básicos que permitan identificar los antecedentes de la tradición del globo de mayor extensión o de las zonas de uso público si ya fueron segregadas, además del acta de recibo de las zonas, planos urbanísticos aprobados, y licencias de urbanismo y construcción.

El estudio jurídico sobre las zonas de cesión y el proceso de otorgamiento y autorización de la escritura pública es el mismo aplicado a los casos anteriores.

## 5.5. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE BIENES BALDÍOS

### 5.5.1. Baldíos Rurales

De conformidad con el artículo 102 de la Constitución Política, el territorio y los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación, estableciendo así el denominado «dominio eminente» que ejerce el Estado sobre los bienes que se encuentran dentro del territorio nacional, sean del dominio privado o público.

En ejercicio de este principio, el Estado puede actuar autónomamente sobre los bienes baldíos y definir los procedimientos de adjudicación sobre los mismos, tal como se expone a continuación.

El proceso de adjudicación de bienes baldíos rurales exige el cumplimiento de los siguientes presupuestos:

- a) Modo de adquisición: El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, es la entidad competente para expedir las resoluciones administrativas de adjudicación de los bienes baldíos rurales, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 160 de 1994.
- b) Beneficiarios: Es requisito que personas naturales mayores de 16 años, ejerzan actos de ocupación previa a la solicitud de adjudicación y que realicen actividades de explotación económica del predio. La misma exigencia se aplica a las empresas comunitarias, cooperativas, fundaciones y de otras sociedades reconocidas por el Ministerio de Agricultura.

Las entidades de derecho público que soliciten la adjudicación de predios baldíos para la construcción de obras de infraestructura destinadas a un servicio público, no requieren demostrar la ocupación previa ni la explotación económica.

- c) Área adjudicable: La adjudicación de los baldíos se efectúa sobre una unidad agrícola familiar, salvo para las entidades de derecho público, las fundaciones y asociaciones que prestan un servicio público.

De conformidad con el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, «se entiende por unidad agrícola familiar (UAF) la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme con las condiciones agroecológicas

de la zona y con tecnología adecuada permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio».

El área de las Unidades Agrícolas Familiares fue determinada por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA- según la zona a que pertenezca. Hoy, esta competencia está asignada a la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.

- d) Requisitos: Las personas naturales o jurídicas que soliciten adjudicación de baldíos deben acreditar los siguientes requisitos:
- Estar explotando económicamente por lo menos las 2/3 del terreno del cual solicitan su adjudicación.
  - Que esta explotación guarde concordancia con la aptitud del suelo, establecida por el INCODER en la inspección judicial.
  - Que la explotación y ocupación previas no sean menores a cinco años.
  - Que el patrimonio del solicitante no sea superior a mil salarios mínimos mensuales.
  - Que no sea propietario o poseedor a cualquier título de otro predio rural.
- e) Baldíos inadjudicables: Tienen esta calidad los baldíos ubicados alrededor de los parques nacionales naturales, o los situados dentro de los cinco kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanta explotación de recursos naturales no renovables.

#### El procedimiento

Está compuesto de cuatro etapas: la petitoria, la publicitaria, la probatoria y la decisoria.

- Etapa petitoria: Está definida de manera diferente tratándose de persona de derecho público natural o jurídica. Si es natural, el solicitante debe informar sobre sí mismo y de su cónyuge e hijos menores, manifestando bajo juramento que ninguno ha sido beneficiado con otra adjudicación de esta naturaleza, además de que no ha estado vinculado en los últimos cinco años a las entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria. De la misma manera la solicitud debe contener la plena descripción, determinación y ubicación del predio que se busca adjudicar.  
Si se trata de persona jurídica, debe informar sobre la entidad y el predio solicitado en adjudicación, anexando concepto y viabilidad de la autoridad ambiental, estudio de factibilidad del servicio público que prestará el inmueble, copia del acta que autoriza la construcción y el plano del predio.
- Etapa publicitaria: Si la solicitud cumple los requisitos de Ley, mediante providencia se admitirá y se ordenará la notificación al interesado, al Procurador Agrario y a los colindantes. De la misma manera, se ordenará la plena identificación del inmueble con base en el levantamiento topográfico y otros planos, además de la identificación predial del mismo. La publicidad dada a la solicitud tiene como propósito que otras personas que creen tener algún derecho sobre el mismo predio así lo manifiesten y se opongan.

Dicha publicidad se efectuará por radio y en aviso fijado por cinco días en la Alcaldía, la policía y Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.

- Etapa probatoria: La prueba principal a practicar es la inspección ocular, realizada por un funcionario de INCODER, en la cual se constatarán todos los hechos señalados en la solicitud, el tipo de explotación económica, la existencia de ocupantes y qué clase de ocupación ejercen. El auto que decreta la inspección se debe notificar personalmente al interesado, al Procurador Agrario y a los colindantes.

Dentro de esta recopilación de pruebas el Instituto puede decretar todas aquellas que le permitan obtener certeza sobre la situación descrita del predio, tales como testimonios de los colindantes y oposiciones a la titulación. De esta actuación se levanta un acta que será firmada por todas las partes que intervinieron en la diligencia y sólo dentro de los tres días siguientes se puede solicitar su aclaración; vencido este término se fija en lista el negocio.

La adjudicación puede ser objeto de oposición por quienes se consideren con iguales o mejores derechos que el solicitante, para lo cual deben anexar al escrito de oposición, las pruebas que acrediten sus derechos. De esta oposición se dará traslado al solicitante y al Ministerio Público, para que dentro de los tres días siguientes formulen alegaciones y soliciten pruebas.

Según el tipo de oposición presentada, deben ser las pruebas aportadas. Si el opositor alega propiedad privada debe aportar los títulos y la tradición de los mismos. Si alega posesión y prueba que ha iniciado acciones penales o de policía para proteger la ocupación, se suspende el trámite de titulación. Si la decisión queda en firme, se ordena el archivo del expediente.

- Etapa decisoria: Una vez cumplidos los requisitos exigidos por la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2664 de 1994, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, expedirá la resolución de adjudicación, contra la cual sólo procede el recurso de reposición, que se debe interponer dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

Debe entenderse que la intervención del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-, se realiza en ejercicio de las funciones que le corresponde según lo consagrado en el artículo 4º del Decreto 1300 de 2003, en el sentido de regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, así como adelantar los procedimientos relacionados con la titulación colectiva de tierras a las comunidades afrocolombianas, y también planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas en beneficio de sus comunidades.

#### 5.5.1.1. De Los Resguardos Indígenas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 85 (Capítulo XIV) de la Ley 160 de 1994, corresponde al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, dotar legalmente a las comunidades indígenas de las superficies de tierra que requiera para obtener una calidad de vida digna, constituyendo o ampliando los denominados resguardos indígenas .

El deber de las Administraciones municipales en cuya jurisdicción habiten comunidades indígenas, es velar porque cuenten con las tierras necesarias para garantizar su desarrollo y crecimiento en condiciones dignas. Por lo tanto, deben dirigirse al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, para que constituya resguardos indígenas, si no se encuentran creados, o amplíe, si es necesario, los resguardos ya creados.

El Decreto 2164 de 1995 «por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional», identifica conceptos y procedimientos de saneamiento de los resguardos indígenas.

Define Territorios Indígenas como «las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales».

También identifica la Comunidad o parcialidad indígena como «el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes».

A la Reserva indígena la define como el «globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el Incora a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991».

Dentro de los objetivos que este Decreto le asignó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA-, hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, la elaboración de estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierra de las comunidades indígenas en aspectos relevantes tales como posesión, tenencia, propiedad, concentración y distribución de las tierras.

El procedimiento establecido para la constitución o ampliación de resguardo, lo definen las siguientes etapas:

Solicitud.- El trámite puede iniciarse de oficio por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA-, hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, o por solicitud del Ministerio del Interior, de cualquier otra entidad pública o de la comunidad indígena.

Expediente.- Con base en la solicitud se conformará un expediente que contenga las diligencias administrativas correspondientes y las comunicaciones que se reciban relacionadas con la solicitud.

Programación.- Una vez abierto el expediente, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA-, hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, debe incluir los proyectos de programación anual, la visita y los estudios necesarios. Cuando se trate de un caso urgente, le dará prioridad dentro de su programación.

Visita.- Con base en la programación anual, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- visitará el área y la comunidad. El auto que ordena la visita se comunicará al Procurador Agrario, a la comunidad indígena interesada o a quien hubiere formulado la solicitud y se fijará un edicto que contendrá los datos esenciales de la petición en la Secretaría de la Alcaldía donde se halle ubicado el predio o el terreno, por el término de diez (10) días, a solicitud del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, el cual se agregará al expediente. De la diligencia de visita se levantará un acta, suscrita por los funcionarios, las autoridades de la comunidad indígena y las demás personas que intervinieren en ella, la que deberá contener, entre otros, los siguientes datos: a) Ubicación del terreno; b) Extensión aproximada; c) Linderos generales, d) Número de habitantes indígenas, comunidades indígenas y grupo o grupos étnicos a los cuales pertenecen; e) Número de colonos establecidos, indicando el área aproximada que ocupan, la explotación que adelantan y el tiempo de ocupación.

En caso de saneamiento de resguardo, o de su ampliación o reestructuración el autor que ordena la visita se comunicará al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a fin de verificar la función ecológica de la ciudad.

Rendición del estudio.- Con base en la actuación anterior, el INCODER elaborará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su culminación, el estudio de que trata el artículo 6° del presente Decreto y el plano correspondiente. Al estudio se agregará una copia del informe rendido por el Ministerio del Medio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, relacionado con el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, cuando se trate de los procedimientos de ampliación, reestructura saneamiento de resguardos indígenas.

Concepto del Ministerio del Interior.- Una vez concluido el estudio y en todos los casos, el expediente que contenga el trámite administrativo tendiente a constituir un resguardo indígena, se remitirá al Ministerio del Interior para que emita concepto previo sobre la constitución, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de recibo de la solicitud del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-. Transcurrido este término, si no hubiere pronunciamiento expreso, se entenderá que el concepto es favorable y el Ministerio del Interior procederá a devolver el expediente al Instituto.

Resolución.- Culminado el trámite anterior, dentro de los treinta (30) días siguientes, la Junta Directiva del -INCODER- expedirá la resolución que culmine los procedimientos de constitución, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas mediante la adquisición de tierras de propiedad privada. Esta resolución constituye título traslativo de dominio, y una vez inscrita en el registro, se considerará que los bienes inmuebles rurales correspondientes han salido del patrimonio del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-.

#### 5.5.1.2. De Las Comunidades Afrocolombianas

De conformidad con la Ley 70 de 1993, el Estado reconoce la propiedad colectiva sobre los terrenos baldíos en zonas rurales ribereñas, ocupadas por las comunidades afrocolombianas del Pacífico. Es decir, estas comunidades adquieren la propiedad sobre los baldíos rurales a través de la Ley 70 de 1993 que se convierte en su título de adquisición, bajo la condición de que se trate de inmuebles sometidos a prácticas tradicionales de producción, las cuales figuran identificadas en la misma Ley.

El artículo 2º de la mencionada Ley define estos bienes como «los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al Estado y que carecen de otro dueño...», y los condiciona a que no podrán afectarse como baldíos las tierras de dominio público, áreas urbanas de municipios, tierras de resguardos indígenas, parques nacionales, entre otros.

De la misma manera, el artículo 7º les señala la situación jurídica al identificarlos como bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, y menciona que la adjudicación debe ser realizada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER-, mediante resolución debidamente motivada a través de los Consejos Comunitarios.

El procedimiento para la adjudicación de estas tierras está dado por las siguientes etapas:

Solicitud.- Las comunidades presentarán ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- la correspondiente solicitud, aún cuando esta entidad puede iniciarla de oficio. Sobre las solicitudes se efectuará el estudio técnico para determinar el área objeto de adjudicación. A la solicitud se anexarán los siguientes documentos:

- a) Descripción física del territorio que se pretende titular.
- b) Antecedentes etnohistóricos.
- c) Descripción demográfica del territorio.
- d) Prácticas tradicionales de producción.

Visita.- Una vez radicada la solicitud, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- ordenará la visita mediante resolución, la cual contendrá los siguientes asuntos:

- a) Ubicación del terreno.
- b) Extensión aproximada del terreno.
- c) Linderos generales del terreno.
- d) Número de habitantes negros que vivan en el terreno.
- e) Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan.
- f) Levantamiento planimétrico del territorio a titular.

Resolución de adjudicación.- El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- deberá expedir el acto administrativo de adjudicación dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, el cual se constituirá en el título de dominio.

Condición particular tienen estos bienes en las regiones limítrofes. El artículo 5° del Decreto 1415 de 1940 establece que en las costas nacionales y en las regiones limítrofes, podrán adjudicarse únicamente a los colombianos de nacimiento y una vez adquiridos no podrán transferirse a extranjeros.<sup>6</sup>

### 5.5.2. «Baldíos Urbanos»

El dominio que los municipios ejercen sobre los «baldíos urbanos» tiene su origen la Ley 137 de 1959, denominada Ley Tocaima y, en lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas. Al respecto, se presentan tres situaciones, a saber:

1. Los Municipios pueden transferir la propiedad de los bienes baldíos urbanos a los propietarios de mejoras construidas antes de la entrada en vigencia de la Ley 137 de 1959, siempre y cuando hayan propuesto su compra al municipio dentro de los dos años siguientes. El precio será el equivalente al 10% del avalúo practicado.
2. Los propietarios de mejoras a que se refiere el numeral anterior, que no hayan hecho la oferta de compra dentro del término fijado, tendrán derecho a la venta del predio, pagando el valor equivalente al avalúo comercial fijado a la fecha de la venta.
3. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, los «baldíos urbanos» pierden esa calidad y se convierten en bienes fiscales de propiedad de los municipios, siempre y cuando se destinen a los fines contemplados en las Leyes 9ª de 1989, 3ª de 1991 y 388 de 1997.

Es decir, la Nación transfirió la propiedad de los bienes baldíos urbanos a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Tocaima, condicionada a la venta que debe hacer el municipio a favor de los ocupantes propietarios de mejoras; y con la condición de destinarlos al cumplimiento de los fines propuestos en materia de ordenamiento territorial por la Ley 388 de 1997, «por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones».

En los términos anteriores se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consulta 1592, Consejeros Ponentes Enrique Arboleda y Gustavo Aponte, razón por la cual se adjunta en concepto anexo a la presente guía.

En consecuencia, cumplidas las condiciones exigidas en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, los baldíos adquieren la calidad de bienes fiscales de propiedad del Municipio y les son aplicables las normas jurídicas que los rigen.

Del procedimiento

- Determinación del inmueble objeto de adquisición

La Oficina de Catastro correspondiente deberá identificar el inmueble con los linderos y área correspondientes, con base en el levantamiento topográfico que para tal fin se realice.

- Estudio jurídico de la tradición del inmueble

El estudio jurídico se fundamenta en la certificación expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se indica si se trata de un bien «baldío urbano», y si carece de antecedente alguno sobre anteriores dueños.

6 VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Ob. Cit., Pág. 76.

● Incorporación al patrimonio de la entidad territorial

Para incorporar los bienes «baldíos urbanos» como de propiedad de las entidades territoriales en virtud de la Ley 137 de 1959 y del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, se considera necesario que el Concejo Municipal expida un Acuerdo que así lo declare. Una vez acreditada la propiedad con el citado Acuerdo, la entidad territorial debe solicitar su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

● Elaboración de la escritura pública

Se otorgará escritura pública de transferencia de dominio a título de compraventa, en favor de los ocupantes que reúnan los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 antes citados.

● Elaboración de la resolución administrativa

Se transferirá el dominio, mediante resolución administrativa, de los «baldíos urbanos» incorporados al patrimonio de las entidades territoriales, cuando fueren ocupados ilegalmente por viviendas de interés social, a título de cesión gratuita si la ocupación se realizó antes del 28 de julio de 1978, y a título de subsidio por habilitación legal de títulos, si la ocupación se realizó antes de noviembre 30 de 2001.

● Nueva tradición

Con la resolución o la escritura pública, según sea el caso, debidamente registrada, se establece la nueva propiedad a favor del beneficiario. Este proceso culmina con el acta de entrega del inmueble la cual será entregada al adquirente.

## 5.6. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE BIENES EJIDOS

Los bienes ejidos se han identificado como porciones de terreno contiguos al área urbana de los municipios, con cuyo producto se atendía la construcción de ciertas obras públicas. Posteriormente, mediante la Ley 41 de 1948 se ordenó su enajenación a favor de personas de escasos recursos para la construcción de vivienda.

Los bienes ejidales conforman gran parte de la propiedad inmobiliaria histórica de varios municipios tales como Cali y Vijes en el Valle del Cauca; Pivijay en el Magdalena; Guachucal y Túquerres en Nariño; entre otros. Actualmente estos predios tienen el carácter de bienes de uso público, de propiedad de las entidades territoriales y con una destinación especial para construcción de viviendas. Dada su naturaleza de bien de uso público son imprescriptibles y sólo son susceptibles de enajenación a través del procedimiento que para cada municipio fije el Concejo Municipal.

El concepto sobre los bienes ejidos los identifica como los «terrenos a los que tienen derecho de uso y goce todos los moradores de la ciudad en torno a la cual se hallan ubicados».<sup>7</sup>

De acuerdo con el tratadista Gustavo Espinosa Jaramillo, la adquisición de estos terrenos se dio por diferentes clases de títulos: «Acta de Fundación de la ciudad si contiene el trazado urbano que incluya los terrenos ejidos; Cédula Real que confirmó la fundación de la ciudad y el trazado urbano que incluyó los ejido; Un trazado posterior a la fundación de la ciudad que incluya todos los terrenos comunales si

7 ESPINOSA JARAMILLO, Gustavo. La Saga de los Ejidos Crónica Legal Siglos XIII al XX. Ediciones Universidad Santiago de Cali, Departamento de Comunicaciones. 1997. Pág. 117.

no se trazaron al fundarla; un nuevo trazado urbano completo, que incluya todos los terrenos comunales por traslado del lugar de asiento de la ciudad; escritura pública, entre el municipio y un particular que le vende a le cede terrenos destinados a ser ejidos de la ciudad; sentencia de Real Audiencia de Santafé o de Quito, durante la colonia, que haya resuelto pleito entre una ciudad y particulares por terrenos ejidos, con decisión a favor de la ciudad; sentencia de Tribunal o de la Corte Suprema, o sentencia de Juez que no hubiera sido apelada, durante la República; sentencia de Real Audiencia en la Colonia o sentencia judicial en la República, para dirimir conflicto entre municipalidades por linderos cuando implicó terrenos ejidales de uno o de ambos»<sup>8</sup>

Como se puede observar, son múltiples los títulos a través de los cuales la entidad territorial ha podido adquirir la propiedad de estos inmuebles, los cuales forman parte de la historia predial de cada entidad territorial. Por tanto los bienes ejidales, a diferencia de los baldíos, siempre tienen antecedentes en títulos que demuestran el proceso de adquisición de la propiedad.

La calificación de bienes ejidos es proporcionada por el antecedente en la tradición oral, o las cédulas reales, escrituras públicas, o sentencias judiciales que los identifiquen como tales. También los determina el uso y goce que los moradores de la ciudad ejercen sobre estos.

Mediante el artículo 169 del Decreto 1333 de 1986, Régimen Político Municipal, se estableció que «Los terrenos ejidos situados en cualquier municipio del país no están sujetos a la prescripción por tratarse de bienes municipales de uso público o común»; lo que jurídicamente equivale a asignarles un tratamiento especial por parte de los Concejos Municipales, a fin de lograr la enajenación a favor de particulares para la construcción de vivienda.

Dejando establecida la calidad de bienes de uso público que ostentan los terrenos ejidales, las administraciones municipales pueden destinarlos a un uso diferente, siempre y cuando los concejos municipales los canjeen por otros de características equivalentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 9ª de 1989.

Así mismo, los bienes ejidales pierden su calidad de bienes de uso público cuando ingresan al patrimonio de los Bancos de tierras o Inmobiliarios, debiendo destinarse prioritariamente a la construcción de programas de vivienda de interés social, directamente o invirtiendo en dichos programas los recursos obtenidos con ellos, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 71 de la Ley 9ª de 1989, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 388 de 1997.

#### Procedimiento

- Determinación del inmueble objeto de adquisición

La determinación de los ejidos exige actuaciones técnicas, a través de levantamientos o registros topográficos que permitan identificar en terreno cada predio ejidal, los cuales deben ser realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto, por la Oficina de Planeación, identificando los linderos y cabidas de cada terreno.

8 IBIDEM, Pág. 119, 120.

Por tratarse de predios con un antecedente histórico tan antiguo, casi siempre carecen de referencias cartográficas recientes que los identifiquen plenamente como tales.

● Estudio jurídico de la tradición del inmueble

El estudio de títulos a realizar debe tener presente que los bienes ejidos siempre han tenido una tradición histórica, con respecto a la propiedad de la entidad territorial. De este modo los títulos de adquisición casi siempre han estado referidos en el Acta de Fundación de la ciudad con base en el trazado urbano que determine los bienes ejidos, en la Cédula Real que confirmó la fundación de la ciudad, en un nuevo trazado urbano que incluya todos los terrenos comunales, o en las sentencias judiciales proferidas para dirimir conflictos entre municipios y que incluyan la determinación de los bienes comunales.

De esta manera, el estudio jurídico de la tradición de los inmuebles abarca los documentos antes mencionados, con la calificación urbanística complementaria de que tratan la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997. Es decir, el artículo 71 de la Ley de reforma urbana señala que los bienes ejidos harán parte del patrimonio de los Bancos de Tierras, por tanto, perderán su carácter. Complementariamente, el inciso 2º del artículo 118 de la Ley 388 de 1997, precisa que los bienes ejidales, al ingresar al patrimonio de los Bancos de Tierras, deberán ser destinados prioritariamente a la construcción de viviendas de interés social.

· Elaboración de la Resolución

El acto contenido en la resolución administrativa o el Acuerdo Municipal, está destinado a incorporar en el patrimonio del Banco de Tierras o Inmobiliario el globo de terreno en su condición de bien ejido, con base en el antecedente cartográfico antes mencionado. Una vez acreditada la propiedad a favor de la entidad territorial, se procederá a transferir a los particulares cada lote de terreno segregado, conforme con el procedimiento señalado en el artículo 95 de la Ley 388 de 1997.

● Nueva tradición

Con la resolución debidamente registrada, se acredita la nueva propiedad a favor de los beneficiarios. Este proceso culmina con el acta de entrega del inmueble que hace la entidad territorial al adquirente.

Este acto de adjudicación de bienes ejidos no aparece identificado como tal en los códigos de registro, por lo que se debe solicitar su inscripción como cesión de bienes fiscales con el código 0121.

## 5.7. PROCESO DE EXPROPIACIÓN

Fallida la enajenación voluntaria, la Administración, mediante el proceso de expropiación, sea por vía judicial o por vía administrativa, procede a obtener la titularidad del bien inmueble mediante providencia judicial debidamente ejecutoriada e inscrita ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente. Es así como este procedimiento de adquisición inmobiliaria forzosa ha sido desarrollado por la Ley 9ª de 1989 y su posterior reglamentación mediante la Ley 388 de 1997.

La utilización del procedimiento de la expropiación lleva implícita la declaratoria por motivos de utilidad pública.

#### **5.7.1. Motivos De Utilidad Pública**

Toda expropiación del derecho de propiedad inmobiliario debe estar soportado en la motivación de interés social o de utilidad pública sobre el inmueble objeto de esta actuación, siempre que esté destinado a los fines de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, entre los que se menciona el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en sectores de la salud, educación, etc., entre otros.

Tratándose de la expropiación por vía administrativa, una de las condiciones específicas que consagra la Ley está determinada por la declaratoria de la urgencia manifiesta, que deberá ser declarada por el Concejo Municipal o Distrital o la Junta Metropolitana.

El incumplimiento de la función social de la propiedad de que trata el artículo 58 de la Constitución Política, también constituye un motivo de utilidad pública.

#### **5.7.2. Resolución De Expropiación**

Fallida la negociación voluntaria proveniente de la emisión del acto administrativo – oferta de compra-, la administración debe optar por el procedimiento de la expropiación mediante la expedición de la resolución de expropiación, por la cual la Administración considera que no aviniéndose el proceso de enajenación voluntaria, se ordena la expropiación del inmueble para su adquisición. El acto administrativo formal que apruebe la decisión de realizar la expropiación se notificará al propietario del inmueble, personalmente o por edicto.

#### **5.7.3. Indemnización y Forma de Pago**

El valor del precio indemnizatorio por la expropiación aprobada deberá indicarse en el texto del mismo acto administrativo, con base en el avalúo comercial aprobado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o peritos privados inscritos en la lonjas de propiedad raíz.

#### **5.7.4. Expropiación con Promesa de Compraventa**

Si transcurridos 30 días hábiles después de la ejecutoria del acto administrativo que aprobó la expropiación, no se ha efectuado la enajenación voluntaria de conformidad con la promesa de compraventa suscrita, la autoridad competente dispondrá la expropiación mediante acto administrativo, que contendrá lo siguiente:

- La plena identificación del inmueble objeto de la expropiación.
- El valor del precio indemnizatorio.
- La destinación que se dará al inmueble, a partir de la identificación de los motivos de utilidad pública o de interés social invocados y de las condiciones de urgencia declaradas.
- La orden de inscripción del acto administrativo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a fin de acreditar la tradición en cabeza del Municipio.

- La orden de notificación a los titulares del derecho de propiedad del acto de expropiación, a fin de que interpongan los recursos en la vía gubernativa, que se limita al de reposición.

#### **5.7.5. Culminación Del Procedimiento**

Como consecuencia de la expropiación, la propiedad del inmueble se trasladará a favor de la entidad que dispuso la expropiación, con base en la inscripción del acto administrativo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. No obstante, el Registrador exigirá que se acredite el pago al titular del derecho expropiado, ya sea a través de una consignación o del retiro del valor de la expropiación y demás documentos que la entidad deba entregar.

El proceso expropiatorio carecerá de efectos si la entidad que expropia no pone a disposición del particular los valores y documentos a deber, debiendo en consecuencia iniciar nuevamente el proceso respectivo.

Por ultimo, la entidad que adquiere el bien tiene el deber de darle la destinación planteada en los motivos de utilidad pública en un plazo máximo de tres años, contados a partir de la inscripción del acto de expropiación

A este acto le corresponde en el registro de instrumentos públicos el código 0140.

### **5.8. PROCESO DE LA EXTINCIÓN DEL DOMINIO**

#### **5.8.1. Extinción Del Dominio Según Ley 160 De 1994**

La extinción de dominio constituye una opción legal para adquirir la propiedad de inmuebles de particulares que, por su falta de explotación económica y social, violan el principio constitucional de la función social de la propiedad.

La Ley 160 de 1994, en sus artículos 54 y siguientes, establece la extinción de dominio sobre tierras sin explotación económica. Se decreta la extinción del dominio a favor de la Nación sobre aquellos predios rurales sobre los cuales se ha dejado de ejercer la posesión por tres años consecutivos. También se extingue el dominio cuando las tierras han sido destinadas a cultivos ilícitos.

El trámite de extinción del dominio puede iniciarse de oficio por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, o por petición de parte.

El artículo 53 de la citada Ley establece el procedimiento para proceder a la extinción del dominio, el cual consta de las siguientes etapas:

Resolución de inicio.- El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- expide la resolución de inicio del trámite de expropiación, la cual deber inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Pruebas.- La carga de la prueba le corresponde al propietario. El período probatorio es de treinta (30) días. Una vez agotada la etapa probatoria, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- expedirá la resolución de extinción del dominio, dentro de los quince (15) días siguientes.

Inspección ocular.- En este proceso el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER- deberá practicar inspección ocular a las tierras a través de dos peritos de esta entidad.

Una vez registrada la resolución de extinción del dominio la propiedad revierte a favor de la Nación, y los predios adquieren la calidad de baldíos reservados.

Contra la resolución de extinción de dominio procede el recurso de reposición y la acción de revisión ante el Consejo de Estado.

Otra manifestación de la extinción de dominio se encuentra consagrada en la Ley 793 de 2002 aplicada a los bienes provenientes de actividades ilícitas. Tiene un procedimiento judicial diferente al que se refiere la Ley 160 de 1994.

A este acto le corresponde en el registro inmobiliario el código 0142

### **5.8.1. Extinción Del Dominio Según Ley 793 De 2002**

Mediante la Ley 793 de 2002 se derogó la Ley 333 de 1996 y se establecieron las nuevas reglas sobre la figura de la extinción del dominio originadas en actuaciones penales. El artículo 1º de la citada ley definió que «la extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular. Esta acción es autónoma en los términos de la presente Ley».

La autonomía de la acción de que trata el texto anterior, significa que la acción de extinción de dominio no depende de la acción penal, esto es, que para adelantarla no se requiere la preexistencia de un proceso penal.

La naturaleza de esta acción es jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, tal como lo señala el artículo 4º, y su procedencia se aplicará sobre cualquier derecho real, principal o accesorio.

Por su parte, el artículo 2º señala las siete causales penales de la extinción del dominio, todas relacionadas con el origen ilícito de la adquisición de los bienes, así:

- Cuando exista un incremento patrimonial injustificado.
- Cuando se trate de bienes provenientes directa o indirectamente de una actividad ilícita.
- Si los bienes objeto de la extinción han sido utilizados como medio o instrumento de actividades ilícitas.
- Si los bienes enajenados tienen origen en un delito.
- Cuando se trate de bienes afectados en un proceso penal.
- Los bienes de procedencia lícita que han sido destinados a ocultar bienes de procedencia ilícita.
- Si no se da la justificación del origen lícito del bien perseguido en el proceso.

Se trata entonces de un modo particular para que el Estado adquiriera el dominio de los bienes muebles e inmuebles, cuando su adquisición por parte del particular ha tenido origen en actividades ilícitas, en cualquiera de las siete causales antes citadas.

De la misma manera, el artículo 11 precisa la entidad competente para conocer de esta acción, Fiscalía General de la Nación, a través de los fiscales delegados en las unidades especiales de extinción de dominio; la sentencia deberá ser proferida por los jueces penales de circuito especializados del lugar donde se encuentren ubicados los bienes.

La sentencia contendrá la descripción de los inmuebles sobre los cuales se decretó la extinción del dominio, con indicación de la matrícula inmobiliaria, cabida, y linderos conforme con la identificación contenida en el título inicial de adquisición de la propiedad y será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

En consecuencia, se trata de la adquisición del dominio mediante sentencia de extinción de dominio, por parte del Estado, sobre bienes adquiridos por particulares con origen ilícito, previo agotamiento del procedimiento legal establecido en la Ley 793 de 2002. Los bienes que ingresen al patrimonio del Estado por motivos de extinción de dominio serán manejados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, asignados por la Dirección Nacional de Estupefacentes, para fines de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada.

## 5.9. PROCEDIMIENTO DE ACTAS DE TRANSFERENCIA DE LA NACIÓN A TRAVÉS DEL FONDO DE INMUEBLES NACIONALES

En desarrollo de lo previsto en los Decretos 2171 de 1992 y 1166 de 1993 la Nación, a través del Fondo de Inmuebles Nacionales transfirió a favor de los Municipios o Distritos, los inmuebles representados en los parques que en ese momento administraba el citado Fondo. Esta cesión se realizó mediante acta de entrega de los parques a los municipios o distritos en donde estaban ubicados.

El artículo 134 del Decreto 2171 de 1992 señala: «Los parques que administra el Fondo de Inmuebles Nacionales serán cedidos a los municipios o distritos en los cuales se encuentran ubicados de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 077 de 1987». Este decreto fue reglamentado posteriormente por el Decreto 1166 de 1993.

La elaboración y suscripción de estas actas de entrega se efectuó con base en la norma transcrita. Aún cuando en ellas la descripción de los inmuebles cedidos es precaria, ya que casi nunca se precisaron los linderos ni cabida, son objeto de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Se constituyen así en el título traslativo de dominio, acreditando con el registro la nueva propiedad a favor del municipio o distrito. Una vez verificada la nueva tradición se procederá a incorporarlo en el inventario de inmuebles municipal o distrital.

Estas actas son identificadas en el registro inmobiliario con el código 0102.



Libertad y Orden

---

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial  
Dirección de Sistema Habitacional  
República de Colombia

---