



MEMORANDO

27 de Febrero de 2020

20201030030313

Al responder cite este Nro.
20201030030313

PARA: JOSE ALEJANDRO DE LIMA CIODERO
Asesor de la Dirección General

DE: YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Su memorando identificado con Radicado N° 20201000022663. Solicitud de concepto jurídico sobre Proyecto de Ley 261 de 2019 del Senado.

Respetado doctor:

De manera cordial y en respuesta al radicado de la referencia, en virtud del cual traslada a esta Oficina Jurídica, la solicitud del Senador Edgar Enrique Palacio, con el fin de conceptuar acerca del proyecto de ley *“Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”*, de conformidad con las funciones asignadas a esta Oficina por el artículo 13 del Decreto 2363 de 2015 y la Resolución 292 del 13 de marzo de 2017, expedida por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras, me permito indicar:

I. COMPETENCIA

El Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, ordenó la supresión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y dispuso su liquidación; el Decreto Ley 2363 del 07 de diciembre de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras – ANT, fijando su objeto y estructura, definiendo en el artículo 1° su naturaleza jurídica, de la siguiente manera:

“Artículo 1°. Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-. Créase la Agencia Nacional de Tierras -ANT- como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de tierras de la nación en los temas de su competencia”.

El artículo 3° del mismo Decreto 2363 de 2015, determinó el objeto de la ANT, de la siguiente forma:



“Artículo 3°. Objeto: La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación”.

Así mismo, el artículo 38 ibídem, prescribió que, a partir de su entrada en vigor, todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la ANT.

II. CONSIDERACIONES

Sobre el proyecto de ley *“Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”*, el Senador Edgar Enrique Palacio Mizrahi, remitió a la ANT solicitud de concepto jurídico sobre la modificación de normas relacionadas con la dinamización del mercado de inmobiliario, saneamiento predial, entre otros temas que se abordan en diferentes iniciativas legislativas como el Proyecto de Ley 199 de 2018 y el Proyecto de Ley 305 de 2018. Al respecto se indicó textualmente

“Con el fin de presentar el informe de ponencia para primer debate de ley N° 261 de 2019 Senado – 199 de 2018 Cámara, acumulado con el proyecto 305 de 2018 Cámara (...), es por lo que adjuntamos el texto respectivo, para que su despacho se pronuncie acerca del mismo y de su viabilidad, contribuyendo así a un mejor desarrollo de nuestras funciones y una correcta tramitación de nuestra parte”

El objeto del mencionado proyecto de ley es sanear de manera definitiva los asentamientos humanos ilegales que a la fecha se encuentren debidamente consolidados e incompletos y materializar la adopción del principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho. Esas garantías que pueden implicar, a menudo, la posibilidad de exigir la acción de las autoridades, no sólo en demanda de prestaciones de éstas últimas, sino respecto de otros sujetos privados, para imponerles cargas, restricciones y límites semejantes sobre sus actividades. Al respecto, en la exposición de motivos del proyecto del Ley 261 de 2019, se establece:

“La ocupación ilegal de predios fiscales o privados en todas las épocas ha surgido como una necesidad urgente de solucionar el tema habitacional por parte de la población más vulnerable. El bajo nivel de ingresos de un amplio segmento de la población les impide tener acceso a viviendas en condiciones adecuadas dada la limitada oferta de casas para esta población, por lo que muchos hogares terminan construyendo sus viviendas en forma progresiva, utilizando sus propios recursos.

En Colombia, la necesidad de vivienda y la ausencia de una medida efectiva para solucionar el déficit, conlleva a la ocupación de predios de propiedad de entidades del estado, las cuales, según informe de 2009 - Programa Nacional de Titulación de Bienes Fiscales - Guía de Aplicación al Programa, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el 40% de las familias colombianas han tenido que acudir a la ocupación de



predios fiscales o privados como mecanismo para solucionar su necesidad de vivienda”.

De otra parte, el objeto establecido en el proyecto de Ley 305 de 2015 de la Cámara de Representantes, de la Representante Laura Fortich Sánchez, enuncia la siguiente:

“El objeto del presente proyecto de ley es lograr la depuración contable, el mejoramiento de los ingresos fiscales y corrientes de los municipios y la dinamización del mercado inmobiliario en sectores de asentamientos ilegales en predios fiscales, mediante el saneamiento predial y la titulación de predios fiscales a particulares”.

Finalmente, la exposición de motivos del proyecto de Ley 261 de 2019, incluye como conclusiones:

“La anterior exposición nos permite establecer dos premisas:

1. En la actualidad existe un número nada despreciable de bienes que en la práctica se encuentran afectos al uso público, pero cuya propiedad no es de los entes territoriales o las entidades oficiales respectivas; ello representa el riesgo de pérdida de estos inmuebles para las comunidades y, al tiempo, representa un obstáculo para la inversión de la administración pública sobre estas zonas.

2. Ninguno de los mecanismos consagrados en la legislación colombiana responde en forma eficaz a los riesgos y obstáculos provenientes de la ausencia del título de propiedad de estas zonas por parte de personas jurídicas de carácter público.

La conclusión obvia entonces es que existe una imperiosa necesidad de consagrar el mecanismo legal que responda a esta problemática, y que, en tanto legal, lo haga de forma general y abstracta, y que en tanto desarrollo de los mandatos constitucionales corresponda con el principio de la función social de la propiedad”.

Pues bien, respecto de las motivaciones que respaldan los proyectos sometidos a consideración de la ANT, debemos indicar que, contrario a lo indicado en aquellas, el ordenamiento actual si dispone de mecanismos para solucionar las problemáticas identificadas. En efecto:

- a) El artículo 40 de la Ley 1955 de 2019¹ introdujo reglas para el saneamiento de los títulos de propiedad sobre inmuebles a nombre de la Nación o de entidades públicas desaparecidas, disponiendo que: (i) cuando los inmuebles figuren a nombre de la nación y siempre que los mismos no se requieran para la prestación de un servicio público a cargo del gobierno nacional, se asignarán mediante acto motivado, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Central de Inversiones S.A – CISA (ii) cuando los inmuebles figuren a nombre de una entidad pública desaparecida, los mismos se asignarán, previa expedición de acto motivado a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio o Departamento Administrativo cabeza del último sector al que perteneció o debió pertenecer la respectiva entidad.
- b) El artículo 276 ibídem, permite la cesión a título gratuito de bienes fiscales entre entidades de derecho público, especialmente para atender y solucionar

¹ por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.



problemáticas y necesidades en materia de vivienda e infraestructura. Así, cuando una entidad pública del orden nacional, de carácter no financiero, tenga en su patrimonio un inmueble que no necesite para el ejercicio de sus funciones, puede cederla sin costos a otra entidad del orden nacional o a una entidad territorial que así si lo requiera.

- c) En consonancia con lo anterior, el artículo 277 del mismo estatuto legal modificó el régimen para la cesión gratuita de bienes fiscales ocupados por asentamientos humanos informales, indicando que la misma procederá cuando los ocupantes cumplan con los requisitos para ser beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social y siempre que la respectiva ocupación haya iniciado no menos de 10 años antes del inicio del procedimiento orientado a la transferencia gratuita.
- d) Por otra parte, cuando se trata de predios de propiedad privada sobre los que se hayan construido obras de infraestructura vinculada a la prestación de servicios públicos, debemos indicar que la entidad pública interesada estaría habilitada para reclamar la propiedad del mismo a través del proceso declarativo de pertenencia, ora mediante la vía procesal definida por la Ley 1561 de 2012, ora a través de la cuerda procesal reglada por el Libro III Título I del Código General del Proceso.

III. CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras considera que las necesidades identificadas en los proyectos de Ley sometidos a consideración, pueden ser atendidas y resueltas con los instrumentos ya existentes en el ordenamiento colombiano, especialmente en la Ley 1955 de 2019, resultando por ello innecesaria la generación de nuevas soluciones normativas.

Cordialmente,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ

Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Marcos Arango.

Revisó: Gabriel Carvajal.