

José Enrique Díaz Cantillo\*  
Víctor Hugo Masson Fiallos\*\*

# Titulación de los predios fiscales ocupados ilegalmente con vivienda de interés social

## Land titling of tax properties illegally occupied with social housing

### Palabras clave:

Alcaldías, Cesión, Fiscales, Ministerio, Ocupación, Ocupantes, Predios, Resolución, Titulación, Vivienda.

### Keys words:

Mayors, Transfer, Procuratorates, Ministry, Occupation, Occupants, Premises, Resolution, Titling, Dwelling

### Resumen

La titulación de un predio fiscal es el procedimiento mediante el cual las entidades públicas del orden nacional y territorial, transfieren la propiedad de los predios fiscales urbanos ocupados ilegalmente con vivienda de interés social, a quienes demuestren la ocupación del terreno con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, siempre y cuando cumplan con los requisitos legales establecidos.

### Abstract

Land titling of a tax property is the procedure by which national public and territorial entities transfer ownership of urban tax lands illegally occupied with public housing. It is done to those who demonstrate that the occupation of the land was prior to November 30th of 2001 and proving they meet the legal requirements.

\* Abogado. Especialista en Titulación de Predios Fiscales. Gobierno y Asuntos Públicos. Asesor Externo Consorcio PAR INURBE en Liquidación. jodica01@gmail.com

\*\* M. Sc. Auditoría y Gestión de la Calidad UTPL-Teniente de Navío ARE. victormasson@gmail.com

Recibido: Marzo 15 de 2010 / Aceptado: Abril 20 de 2010

Artículo de Investigación/Research Article

## Introducción

La familia es la institución básica de la sociedad y se debe garantizar su protección integral a través del Estado, quien promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad<sup>1</sup>. En el caso de las familias vulnerables que han ocupado por mucho tiempo predios fiscales y no han tenido acceso a la propiedad, el Gobierno Nacional lleva adelante un programa de titulación.

Este programa promueve la titulación de un predio, que es el procedimiento mediante el cual las entidades públicas del orden nacional y territorial, transfieren la propiedad de los predios fiscales urbanos ocupados ilegalmente con vivienda de interés social, a quienes demuestren la ocupación del terreno con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, siempre y cuando cumplan con los requisitos legales establecidos.

Doscientos años de vida política independiente cumplirá Colombia el 7 de agosto de 2019, motivo por el cual el Gobierno a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) propone la discusión de la propuesta de visión del segundo centenario que incluye la implementación de las **ciudades amables** que contempla a las ciudades colombianas adoptando un modelo de desarrollo urbano y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades.

Para este proyecto integral en construcción, se incluye la promoción de procesos de titulación masiva, a través de capacitación y progra-

mas de asistencia técnica. En el corto plazo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) espera desarrollar, con los municipios, procesos de titulación en cien mil predios<sup>2</sup>. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo<sup>3</sup> (PND) se establece la ejecución de acciones concretas para la solución de vivienda. En las mismas se cuenta el programa de titulación, que pretende, para el cuatrienio 2006-2010, la transferencia de 326.195 viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en bienes fiscales urbanos, a favor de las familias que cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

En torno a la definición de Estado Comunitario se considera el “ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios”, que genera la necesidad de implementar acciones para formular, financiar y promover la implementación de un programa de legalización urbanística a nivel nacional como uno de los componentes estructurales del Programa de Saneamiento para Asentamientos en el Marco del Mejoramiento Integral de Barrios (Programa SPA-MIB), articulado con el programa de titulación predial existente del MAVDT.

La titulación a nivel nacional es liderada por el MAVDT quien efectuará la cesión a título gratuito a las familias ocupantes de predios ocupados ilegalmente con Vivienda de Interés Social. Los municipios a nivel nacional participan directamente garantizando soluciones de vivienda a las familias menos favorecidas, ade-

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Derechos Sociales, Económicos y Culturales Artículo 60.

2. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co) Construir Ciudades Amables (Propuesta) 28DIC09.

3. LEY 1151 24JUL07.

más de promover la replicación en las entidades territoriales.

Las entidades públicas del orden nacional pueden adelantar los programas de manera autónoma o pueden transferir a otras entidades para que adelanten el programa<sup>4</sup>. Las entidades públicas del orden nacional y territorial de carácter no financiero así como los órganos autónomos e independientes, pueden transferir a título gratuito al Fondo Nacional de Vivienda<sup>5</sup> (FONVIVIENDA) que tiene como objetivo consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social.

A nivel departamental, el departamento efectuará la cesión gratuita de predios de su propiedad, siempre y cuando cumplan con los requisitos, de conformidad con un estudio previo técnico jurídico, que arrojará un diagnóstico seguro en los sitios, franjas de terreno, barrios, lugares dispersos en los cuales sí se tenga la seguridad que se puede desarrollar el programa de titulación masiva.

En el Atlántico se impulsa una acción de complementariedad y subsidiaridad que le asiste al departamento en la acción municipal, como una de las funciones que le asigna la Constitución, para ello contempló en su Plan de Desarrollo “Por el bien del Atlántico. Unidos todo se puede lograr” para la vigencia 2008-2010 una meta de 20.000 títulos.

A nivel municipal. Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo Sectorial. ENTI-

DADES DE ORDEN TERRITORIAL: Las entidades territoriales podrán adelantar programas en sus predios propios o en los transferidos por otras entidades en cumplimiento a lo establecido en el Art.90 de la Ley 1151 de 2007.

El fortalecimiento de la política existente de titulación de predios fiscales incentiva la participación local y los procesos masivos de titulación en la modalidad de título gratuito o mediante el subsidio familiar de vivienda para habilitación legal de títulos. Por este motivo es importante entender que el marco normativo procura un proceso ágil y flexible, que contribuye a dinamizar y a concluir con la titulación de la propiedad inmueble.

### 1. Marco Jurídico

Inicialmente la Ley 9ª de 1989 en su Artículo 58 estableció la obligatoriedad de la cesión a título gratuito por parte de la nación a sus ocupantes siempre que estuvieran destinados a vivienda de interés social, ocupados ilegalmente antes de julio de 1988, no estuvieran destinados a salud, ni educación ni estuvieran en zonas de alto riesgo.

Posteriormente la Ley 708 de 2001 según su Artículo 14 establece como entidad de titulación del Estado al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), entidad a quien se debía transferir los inmuebles para la aplicación del Artículo 58 de la Ley 9ª de 1989. Este procedimiento fue reglamentado por el Decreto 540 de 1998.

Lo anterior fue modificado por la Ley 1001 de 2005 en la que en su Artículo 2º se le brindaron

4. LEY 1001 30DIC05; Artículo 2.

5. Decreto No. 555 10 de marzo 2003.

facultades a todas las entidades para ceder bienes fiscales, bajo la modalidad a título gratuito incluyendo a las territoriales. Su procedimiento se encuentra actualmente en reglamentación.

### ***1.1 Leyes y decretos nacionales***

La Ley 9ª de 1989

“Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

La Ley 388 de 1997: Modificatoria de la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991: Sin embargo, se hace necesario destacar los elementos importantes de la modificación:

- a) Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
- b) Establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio.
- c) Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios.
- d) Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación.

El Decreto 540 de 1998: “Por el cual se reglamentan los Artículos 58 de la Ley 9ª de 1989 y en concordancia del Artículo 95 de la Ley 388 de 1997. La Ley 1001 de 2005. Artículo 2o. Modifica el Artículo 14 de la Ley 708 de 2001, “Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.”

El Decreto 3101 de 1953, por el cual se dan unas autorizaciones a los alcaldes sobre disposición y administración de ejidos.

### ***1.2 Fundamentos jurídicos constitucionales***

Los fines esenciales del Estado que se presentan en el Artículo 2º: “Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”, la titulación

El Artículo 51 establece el derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas

de vivienda.

El Artículo 339 implanta un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, ambiental y social, en especial las estrategias gubernamentales de lucha contra la pobreza.

El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas, estrategias, y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

### **1.3 Normas aplicables**

#### *1.3.1 Norma por la que se introduce el programa*

- Ley 1151 de 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

#### *1.3.2 Normas que definen el mecanismo de transferencia*

- Decreto 3111 de 2004 - Habilitación Legal de Títulos (Antecedente - Ley 3 de 1991 - Subsidio en especie)
- Artículo 2, Ley 1001 de 2005 –Cesión Gratuita (Antecedente –Ley 9 de 1989– Cesión Gratuita)

#### *1.3.3 Normas complementarias que definen aplicación*

- Artículo 95, Ley 388 de 1997.
- Decretos 564 de 2006 y 1 100 de 2008.

- Decreto 540 de 1998 (A reglamentar).
- Resolución 1178 de 2006 (A modificar).

### **1.4 Las leyes a quienes obligan**

#### *1.4.1 Entidades de orden nacional*

El Artículo 2º de la Ley 1001 de 2005 obliga a las entidades públicas de orden nacional a ceder a título gratuito los terrenos de su propiedad ocupados ilegalmente con vivienda de interés social. Estas tendrán dos posibilidades: adelantar directamente el programa y transferir el predio a otra entidad para que ceda los predios a sus ocupantes.

#### *1.4.2 Entidades Territoriales*

Las demás entidades públicas en aplicación al mismo artículo tienen la potestad de ceder gratuitamente los bienes de su propiedad ocupados.

#### *1.4.3 El Programa Nacional de Titulación de Predios Fiscales*

Es un esfuerzo que adelanta el Gobierno Nacional en aplicación de sus políticas de Ciudades Amables planteada en el PND.

## **2. Importancia de la titulación**

La problemática de la tierra en Colombia tiene implicaciones económicas y sociales, causadas por la informalidad en la tenencia de la tierra en un porcentaje superior al 33%, inseguridad en los títulos de propiedad que se encuentran debidamente registrados, y la precaria identificación de los predios derivada de la descripción literal de sus linderos y áreas. Estos hechos ha-

cen necesario poner en marcha el programa de titulación y formalización de la propiedad predial con amplia cobertura en el departamento y en los municipios.

Otorgar el título de propiedad a familias de escasos recursos económicos significa una seguridad de permanencia en el sitio donde construyeron su vivienda; incorporar la vivienda al mercado inmobiliario, obtener todas las prerrogativas inherentes al derecho de dominio: compraventa, liquidación de sociedades conyugales o de hecho, acceso a los servicios públicos, servir de garantía real.

Para los municipios significa contribuir al ordenamiento del territorio, incrementar la base del impuesto predial y de valorización; para el departamento significa incrementar el recaudo del impuesto de registro, y para la sociedad en general significa fortalecer la economía regional al integrar el valor del predio más las mejoras construidas al mercado.

Entre las metas propuestas en el programa de gobierno para el cuatrienio 2006-2010, se estableció la ejecución de procesos masivos de titulación, por medio de la Ley 1001 de 2005, el Artículo 2º, donde establece la obligación de las entidades públicas de orden nacional de ceder a título gratuito predios ocupados con vivienda de interés social, y la posibilidad para que las entidades territoriales cedan a título gratuito estos predios si la ocupación ocurrió antes del 30 de noviembre de 2001.

### **3. Responsabilidades de organismos del Estado**

Conforme a la normatividad vigente, para

ejecutar la titulación existen dos procedimientos: la habilitación legal de títulos y la cesión gratuita. Para ejecutar estos procedimientos a continuación se señalan los lineamientos que los organismos del Estado en cada nivel deben asumir:

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la Dirección del Sistema Habitacional es responsable en el desarrollo del programa de Titulación de las siguientes actividades:

- Asesorar, capacitar y acompañar a las entidades en el desarrollo de los programas de titulación así como efectuar el seguimiento y control.
- Depurar la información de los municipios para solicitar al IGAC el desarrollo de los trabajos de campo que se deben realizar.
- Consolidar la información resultante de los trabajos del IGAC y emitir los listados finales de beneficiarios para entregar a los municipios.
- Adelantar las gestiones requeridas ante las Asambleas Departamentales a fin de lograr la exoneración, reducción de la boleta fiscal departamental.
- Efectuar el pago de la boleta fiscal o derechos de rentas departamentales.
- Efectuar el pago por derechos de registro.

La entidad territorial es responsable de promover, gestionar y participar en la ejecución de proyectos de titulación de predios fiscales de su propiedad que se encuentren ocupados ilegalmente con vivienda de interés social. Además la entidad desarrollará otras actividades como:

- Desarrollar la identificación y estudio de títulos, así como el estudio de la situación del predio e informar de ello al MAVDT.
- Adelantar las labores de sensibilización y socialización del programa de titulación.
- Hacer público el edicto de emplazamiento en donde se vinculan al programa terceros en el proceso de transferencia.
- Elaborar los actos administrativos y notificarlos para informar al MAVDT que se encuentran listos para registro.
- Entregar los títulos.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Para poder llevar adelante el proceso de titulación el MAVDT, ha suscrito un convenio interadministrativo con el IGAC quien adelantará las siguientes acciones:

- Disponer del equipo de coordinación, operación y reconocimiento en campo, que permita la correcta ejecución del convenio así como el cumplimiento de las metas propuestas por el Gobierno Nacional.
- Adelantar las actividades de reconocimiento, identificación física y de ocupantes de los predios solicitados por el MAVDT, suministrar los registros catastrales actualizados así como los avalúos realizados para la calificación de VIS y los certificados planos catastrales.

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Para poder llevar adelante el proceso de titulación en su componente de registro, también se ha suscrito un convenio interadministrativo con la Superintendencia de Notariado y Registro quien realizará acciones de:

- Recaudar los dineros correspondientes al Impuesto por la inscripción en el Registro de las resoluciones de transferencia de dominio.
- A través, de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, inscribir el acto administrativo en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria.
- A través, de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, expedir los certificados de tradición y libertad en los que conste la anotación del acto administrativo de transferencia.
- Agilizar los procesos internos de revisión, evaluación y calificación de los actos administrativos para alcanzar el cumplimiento de las metas propuestas por el Gobierno Nacional.

#### **4. Procedimiento para la titulación**

La ejecución de la cesión a título gratuito se realizará por proyectos dependiendo de la necesidad que presentan: El departamento, y/o los municipios.

En aquellos Municipios Priorizados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se realizará de acuerdo al avance del objeto de los convenios realizados con el IGAC. Igualmente se debe dejar capacidad instalada en los municipios, de la siguiente manera:

- Capacitar jurídicamente a los funcionarios públicos de los entes territoriales.
- Establecer los diferentes elementos jurídicos necesarios para la identificación jurídica de los inmuebles de propiedad de las entidades territoriales, a través de la elaboración de es-

tudio de títulos.

- Establecer los componentes y herramientas jurídicas necesarias para desarrollar cada una de las etapas y actividades del programa de titulación.

Se realizarán visitas de campo para determinar, ubicar los inmuebles que se van a titular, recopilar los documentos jurídicos que permitan el estudio y análisis jurídico, en igual forma los requisitos de los hogares poseedores del predio, de tal forma que se verifique que reúnan los requisitos exigidos por la Ley y por parte de los municipios, que el Alcalde cuente con los instrumentos legales para desarrollar el programa de Titulación en sus Municipios y, en ese mismo sentido, la Gobernación.

Los municipios que tienen convenio con el Ministerio serán coordinados a través del departamento, por lo tanto diseñará y coordinará la ejecución de los planes de acción, teniendo en cuenta la participación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del IGAC, del departamento, de los municipios y de la comunidad y elaborará los materiales e insumos requeridos.

Para la ejecución y coordinación del programa es necesario crear un Equipo Local de Apoyo que se encargue de la ejecución directa de cada una de las actividades.

El análisis, estudio, recolección y verificación de documentos se darán en dos sentidos: Técnicos y Jurídicos Legales, Sociales y de Coordinación Interinstitucional.

### **5. Bibliografía**

Constitución Política de Colombia.

Ley 1151 de 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Ciudades Amables.

Ley 9ª de 1989.

Ley 708 de 2001.

Ley 1001 de 2005.

Ley 388 de 1997.

Decreto 540 de 1998.

Decreto 3101 de 1953.

Decreto 3111 de 2004 - Habilitación Legal de Títulos.

Decreto 564 de 2006.

Resolución 1178 de 2006.