INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 138 DE 2016 SENADO, 174 DE 2015 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 18 noviembre de 2016

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate de Senado Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.*

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 (artículos 150, 153 y 156), en mi calidad de ponente, me permito radicar Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones,* cuyo contenido es el siguiente:

¿ Contenido del Proyecto de ley

¿ Antecedentes Legislativos

¿ Justificación

¿ Proposición

¿ Texto propuesto para primer debate (Propuesta del articulado)

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 138 de 2016 S enado, 174 de 2015 Cámara, pretende que los municipios donde se haya adoptado la política pública de legalización de asentamientos humanos, establezcan el trámite notarial Cero y de Curaduría Cero para adelantar el

reconocimiento de las edificaciones de los barrios legalizados, siendo así las notarías del respectivo municipio las que expedirán de manera gratuita la escritura pública de titulación de predios particulares para los casos que señalará la ley, lo cual le permitirá al propietario aplicar a los programas de mejoramiento de vivienda, tener acceso a créditos o enajenar la vivienda, generando de esta manera estabilidad y progreso para las familias.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, fue presentado por iniciativa parlamentaria del honorable Representante *Miguel Ángel Pinto Hernández,* siendo publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1030 de 2015, la ponencia para primer debate en Cámara publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 129 de 2016, siendo debatido y aprobado en Comisión primera de la Cámara de Representantes el pasado 7 junio del presente año como consta en el Acta 45, en donde se presentaron observaciones de los honorables Representantes Telésforo Pedraza Ortega, Élbert Díaz Lozano y Clara Leticia Rojas González, las cuales se encuentran incorporadas en el articulado que se propuso para ser discutido en segundo debate en sesión Plenaria de la Cámara de Representantes.

La ponencia para segundo debate fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 615 de 2016, de igual manera que el texto aprobado en Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Finalmente, tuvo una gran discusión y votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 30 de agosto de 2016, siendo aprobado el texto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 715 de 2016.

JUSTIFICACIÓN

El artículo 48 de la Ley 9ª de 1989 dispone: *¿Los concejos, el consejo intendencial y las juntas metropolitanas podrán delegar en los alcaldes e Intendente de San Andrés y Providencia la legalización de las urbanizaciones constituidas por viviendas de interés social. La legalización implicará la incorporación al perímetro urbano o de servicios y la regularización urbanística del asentamiento humano.*

Parágrafo. Los asentamientos urbanos de viviendas de interés social, por fuera del perímetro urbano actual de los municipios, que existieran el 28 de julio de 1988, desarrollados por las organizaciones contempladas en el artículo 62, recibirán el mismo tratamiento que los incorporados al perímetro urbano y de servicios, serán regularizados urbanísticamente y podrán por consiguiente solicitar la prestación de servicios en los términos contemplados en el artículo 47 de la presente ley¿.

El Capítulo 2.2.6.5 del Decreto número 1077 de 2015, *¿por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio¿,* reglamenta el proceso

de legalización urbanística de asentamientos humanos y su artículo 2.2.6.5.1 lo define como aquel *¿mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social realizado antes del 27 de junio de 2003, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos¿*.

El decreto establece que el proceso de legalización finaliza con la expedición de una resolución por parte de la autoridad competente, en la cual se determine si se legaliza o no el asentamiento humano. En el evento en que proceda la legalización, el acto administrativo mediante el cual se apruebe la misma hará las veces de licencia de urbanización, y con base en el mismo se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes.

La resolución de legalización contendrá, entre otros, el reconocimiento oficial del asentamiento, la aprobación de los planos correspondientes, la reglamentación respectiva y las acciones de mejoramiento barrial. Igualmente, contemplará de manera expresa las obligaciones del urbanizador, el propietario, la comunidad organizada o el responsable del trámite.

Ahora bien, de acuerdo con la norma citada, la legalización urbanística implica la incorporación de los predios en que se ubican los asentamientos al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del asentamiento humano, pero no constituirá título o modo de tradición de la propiedad y no implica la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.

De otra parte, el artículo 2.2.6.5.2 del Decreto número 1077 de 2015 permite que los procesos de titulación a que hace referencia el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005 se adelanten de manera independiente al proceso de legalización urbanística, sin perjuicio de que en desarrollo del proceso de titulación se verifiquen las certificaciones referentes a zonas de riesgo, bienes de uso público, áreas de reserva para infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios y suelo de protección, con el fin de establecer si los predios son susceptibles de ser titulados.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que los procesos de legalización urbanística no interfieren en modo alguno en los derechos reales que recaen sobre los predios objeto de la misma, ni sobre las mejoras construidas en los referidos predios, se considera necesario incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que promuevan la celebración e inscripción de actos y negocios jurídicos que propendan por el saneamiento de los títulos de propiedad de las viviendas de interés social que se encuentren en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística.

De acuerdo con lo anterior, las disposiciones contenidas en el proyecto de ley, al establecer exenciones en el pago de derechos notariales y registrales pretenden promover la formalidad de los actos y negocios jurídicos tendientes al saneamiento de los predios objeto de legalización urbanística, particularmente los destinados a vivienda de interés social.

De otra parte, las autoridades catastrales competentes (el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o los catastros descentralizados, según sea el caso), son las llamadas a entregar la información catastral correspondiente a los inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística o que se encuentren en proceso de legalización, de acuerdo con las normas vigentes, razón por la cual se propone que la información sea entregada de manera gratuita para el desarrollo de procesos de legalización urbanística.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, de acuerdo con las normas vigentes, los notarios no están facultados para ejercer la función jurisdiccional de declarar la prescripción adquisitiva de dominio, siendo este el proceso procedente para que un particular obtenga la titularidad del derecho de dominio sobre un predio respecto del cual ejerce posesión, se propone que las entidades territoriales, a través de sus entidades del sector central o descentralizado, o a través de terceros contratados por estas, puedan asesorar y representar judicialmente a los poseedores, que así lo necesiten, en los procesos de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de los títulos de dominio, en los términos que establezcan las normas vigentes, particularmente la Ley 1561 del 11 de julio de 2012, *por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.*

De la misma manera, se pretende generar movilidad social al flexibilizar las condiciones que deben cumplir los hogares beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda que otorga el Gobierno nacional, permitiendo que se puedan transferir derechos reales sobre los mismos, una vez transcurran tres (3) años posteriores a la transferencia de la vivienda. Esto permite que haya mayor movilidad para las familias, las cuales con la norma vigente tendrían que permanecer diez (10) años por lo menos en la vivienda, so pena de hacer restituible el subsidio familiar de vivienda. Esta condición desincentiva la adquisición de viviendas con recursos del subsidio, particularmente en los programas en los que también concurren recursos del hogar para obtener el cierre financiero para la adquisición. Adicionalmente, impide que los hogares puedan buscar nuevas alternativas laborales y familiares, al exigir que durante 10 años se mantengan en la misma vivienda, sin posibilidad siquiera de proceder a su arrendamiento, lo cual en la práctica genera la celebración de arrendamientos o comodatos informales, que no representan seguridad jurídica para ninguna de las partes.

La modificación propuesta, en todo caso, deja a reglamentación del Gobierno nacional las condiciones para transferir las viviendas, las cuales deben estar relacionadas con la superación de su condición de vulnerabilidad, cuando sea el caso. Esto permitirá que se revisen las condiciones de cada uno de los hogares para establecer si es pertinente la transferencia de derechos reales sobre la vivienda adquirida con recursos del subsidio, beneficiando al tradente o arrendador, que busca nuevas alternativas de vida y al adquirente o tenedor, que tendrá acceso a una vivienda de interés social digna y adecuada, promoviendo la disminución del déficit habitacional.

Finalmente, con el fin de promover el saneamiento de la propiedad inmobiliaria de las entidades públicas, se propone permitir la enajenación directa de los bienes fiscales ocupados con mejoras que no están dentro de la categoría de la vivienda de interés social, sin detrimento para sus entidades propietarias, por cuanto la enajenación se haría con fundamento en un avalúo comercial realizado de acuerdo con las normas vigentes.

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO EN FORMATO PDF

Proposición

Por las anteriores consideraciones me permito presentar **Ponencia Positiva con las modificaciones propuestas,** por lo que solicito a los honorables Miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, **darle primer debate al** Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.*

Texto de articulado propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Exención para el pago de derechos notariales. Los actos jurídicos* de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o

reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, no causarán derechos notariales, independientemente de la naturaleza jurídica de las partes intervinientes.

Tampoco causarán derechos notariales los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, independientemente de la naturaleza jurídica de las partes.

Artículo 2°. *Exención para el pago de derechos registrales.* La inscripción de los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, no causará derechos registrales, independientemente de la naturaleza jurídica de las partes y de la fecha en que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

Tampoco causará derechos registrales la inscripción de los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, independientemente de la naturaleza jurídica de las partes y de la fecha en que hayan sido otorgados los negocios jurídicos.

Artículo 3°. *Registro de actos administrativos y sentencias.* La inscripción de actos administrativos de cesión o transferencia, a otras entidades públicas o a particulares, de bienes inmuebles de propiedad pública, susceptibles de ser enajenados, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, no causará derechos registrales.

Tampoco causará derechos registrales la inscripción de sentencias judiciales que constituyan título de propiedad para quien demuestre posesión material sobre bienes inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes.

Parágrafo. No se requerirá la protocolización mediante escritura pública de los actos administrativos ni de las sentencias a que se refiere este artículo. Los actos administrativos o

sentencias constituirán título de dominio o de los derechos reales que correspondan y serán inscritos por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes.

Artículo 4°. *Entrega de información catastral.* Las autoridades catastrales competentes deberán entregar, sin ningún costo, a quien la solicite, la información catastral correspondiente a los inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística o que se encuentren en proceso de legalización, de acuerdo con las normas vigentes.

Artículo 5°. *Entrega de información a cargo de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.* Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos deberán entregar, sin ningún costo, a quien la solicite, la información con la que cuente, correspondiente a los inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística o que se encuentren en proceso de legalización, de acuerdo con las normas vigentes.

Artículo 6°. *Asesoría y representación en procesos judiciales para declaratoria de pertenencia.* Las entidades territoriales, a través de sus entidades del sector central o descentralizado, o a través de terceros contratados por estas, podrán asesorar y representar judicialmente a los poseedores, que así lo necesiten, en los procesos de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de los títulos de dominio, en los términos que establezcan las normas vigentes.

Artículo 7°. *Reconocimiento de la existencia de edificaciones.* El reconocimiento de edificaciones es la actuación por medio de la cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obte ner la respectiva licencia, siempre y cuando cumplan con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y que la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento. Este término no aplicará en aquellos casos en que el solicitante deba obtener el reconocimiento por orden judicial o administrativa.

En los actos de reconocimiento se establecerán, si es del caso, las obligaciones para la adecuación o reforzamiento estructural de la edificación a las normas de sismorresistencia que les sean aplicables en los términos de la Ley 400 de 1997, su reglamento y las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 8°. *Situaciones en las que no procede el reconocimiento de edificaciones.* No procederá el reconocimiento de edificaciones o la parte de ellas que se encuentren localizadas en:

1. Las áreas o zonas de protección ambiental y el suelo clasificado como de protección en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, salvo

que se trate de zonas sometidas a medidas de manejo especial ambiental para la armonización y/o normalización de las edificaciones preexistentes a su interior.

2. Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

3. Los inmuebles de propiedad privada afectados en los términos del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, o que ocupen total o parcialmente el espacio público.

Artículo 9°. *Curaduría Cero para el reconocimiento de vivienda en asentamientos legalizados.* En los municipios y distritos que cuenten con la figura del curador urbano, las solicitudes de reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística, serán tramitadas ante la oficina de planeación o la entidad del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del municipio o distrito que defina el alcalde mediante acto administrativo.

Artículo 10. *Boletín de Nomenclatura.* En las oficinas de catastro, planeación municipal o quien haga sus veces, expedirán de manera gratuita el boletín de nomenclatura para el acceso a las redes domiciliarias de los servicios públicos para todas las unidades de vivienda de los barrios legalizados.

Artículo 11. *Transferencia de viviendas adquiridas, mejoradas o construidas con recursos del subsidio familiar de vivienda.* Los beneficiarios de subsidios familiares de vivienda, en dinero o en especie, otorgados por las entidades facultadas por la ley para el efecto, podrán transferir derechos reales o arrendar la vivienda adquirida, mejorada o construida total o parcialmente con los recursos de los mencionados subsidios, en los siguientes eventos:

1. Cuando medie permiso específico, emitido por la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento que expida el Gobierno nacional.

2. Cuando hayan transcurrido al menos tres (3) años desde la adquisición, mejora o construcción de la vivienda, y adicionalmente los hogares acrediten las condiciones que defina el Gobierno nacional mediante reglamento, relacionadas con la superación de su condición de vulnerabilidad, cuando sea el caso.

Artículo 12. *Saneamiento de Bienes Fiscales Urbanos.* Cuando exista una ocupación ilegal sobre un bien fiscal urbano de propiedad de una entidad pública del orden nacional o territorial cuyas mejoras superen el rango de vivienda de interés social o tengan una destinación comercial, la entidad propietaria podrá proceder a su enajenación directa, al ocupante que acredite su permanencia con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, sin sujeción al estatuto de contratación

estatal, previo avalúo comercial en las condiciones que establecen las normas vigentes, siempre y cuando esta ocupación no se haya efectuado en situaciones de violencia, clandestinidad o testaferrato.

En el evento en que el ocupante no tenga interés en la adquisición del inmueble, se procederá a solicitar su restitución conforme a la ley, o a su enajenación a terceros que demuestren interés sobre el predio, de conformidad con lo dispuesto en el estatuto de contratación estatal.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO EN FORMATO PDF