**PROYECTO DE LEY DE N° \_\_\_\_\_ DE 2018 - CAMARA**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN FUNCIONES ESPECIALES A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, LAS PERSONERÍAS Y LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES EN MATERIA DE PROMOCIÓN DEL ACCESO AL DERECHO DE PROPIEDAD A LOS POSEEDORES URBANOS DE PREDIOS CONSIDERADOS COMO VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO, Y SE OTORGAN HERRAMIENTAS A LOS ALCALDES PARA PROMOVER EL ACCESO A LA PEQUEÑA PROPIEDAD INMOBILIARIA URBANA”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**CAPÍTULO I**

**DE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS AL MINISTERIO PÚBLICO**

**ARTICULO 1°.** La Defensoría del Pueblo, a través de los abogados que formen parte de la lista de Defensores Públicos de cada Defensoría del Pueblo Regional, con el fin de garantizar el acceso a la discusión judicial del derecho de propiedad mediante prescripción adquisitiva de dominio, actuará en representación de todo ciudadano que muestre ser poseedor de no más de un (1) predio ubicado en estrato uno (1) o dos (2), que conjuntamente con las mejoras que sobre el mismo se hayan edificado, no sobrepase el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS) según se establezca en su avalúo catastral.

**ARTÍCULO 2°.** La Defensoría del Pueblo establecerá los requisitos mediante los cuales los ciudadanos que soliciten representación judicial para entablar procesos de prescripción adquisitiva de dominio, muestren que cumplen las condiciones básicas para iniciarlos, caso en el cual la Defensoría asumirá obligatoriamente dicha solicitud.

**ARTÍCULO 3°.** Créese en cada Municipio una Base de Datos de Poseedores Urbanos, en cabeza de la Personería Municipal que la constituirá y mantendrá actualizada. La Base de Datos de Poseedores Urbanos estará integrada por los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan por base gravable mejoras cuyo titular no sea coincidente con el titular del derecho de propiedad del terreno sobre el cual se asienten, en donde consten los datos de identificación del poseedor, su dirección, el Número de Identificación Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Identificación Catastral del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, y el Avalúo Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, así como la identificación del propietario.

**PARÁGRAFO 1º.** La Base de Datos de Poseedores Urbanos deberá contener una estimación del tiempo de posesión, a partir del momento en que existan registros informáticos que permitan diferenciar en un mismo predio, un contribuyente sobre mejoras y otro contribuyente sobre terreno.

**PARÁGRAFO 2º.** El Ministerio de Vivienda establecerá los parámetros técnicos que considere útiles para la construcción de las Bases de Datos de Poseedores Urbanos, que permitan darle consistencia y uniformidad a la información que se consigne en ella.

**ARTÍCULO 4°.** En cada Municipio, la Personería Municipal, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, establecerá el listado de predios que conjuntamente con las mejoras edificadas sobre los mismos, puedan ser considerados Vivienda de Interés Social (VIS) o Vivienda de Interés Prioritario (VIP), y tendrá la obligación de notificarlos de la posibilidad de servirse de la Defensoría del Pueblo para iniciar un proceso de prescripción adquisitiva de dominio si cumplieren con las condiciones legales para reclamar por esa vía el derecho de propiedad; condiciones que deberán ser claramente explicadas en la comunicación mediante la cual se les notifique.

**PARÁGRAFO 1°.** La Personería Municipal se abstendrá de dirigirse a aquellos poseedores respecto a los cuales tenga certeza, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, que no cumplen las condiciones legales para iniciar un proceso de pertenencia.

**PARÁGRAFO 2°.** La comunicación de la Personería Municipal es un mero mecanismo informativo de obligatorio cumplimiento para esta instancia del Ministerio Público, y en ningún caso es exigible por la Defensoría del Pueblo para acceder a su deber de otorgar la representación judicial en procesos de pertenencia sobre Vivienda de Interés Social o Vivienda de Interés Prioritario.

**ARTÍCULO 5°.** El Instituto Geográfico Agustí Codazzi – IGAC, asumirá sin costo para el poseedor, siempre que así lo solicite el defensor público que lo apodere y siempre que el valor de las mejoras sobre el predio en cuestión que se encuentre registrado en la Base de Datos de Poseedores Urbanos sea igual o inferior al de una Vivienda de interés Social - VIS, el peritaje necesario para establecer el avalúo del predio junto con su mejora, y el que se requiriera para establecer los linderos exactos del mismo, si dicha información fuere inexistente y se hiciere preciso recaudarla para adelantar la demanda de pertenencia, o según criterio del Juez, completarla, sanearla o corregirla. Para estos efectos el IGAC apropiará en su presupuesto los recursos que estime necesarios para dar cumplimiento a este cometido.

**Parágrafo Transitorio:** La apropiación presupuestal que el IGAC debe efectuar para dar cumplimiento al artículo anterior deberá hacerse en un plazo máximo de un año a partir de la fecha de sanción de la presente Ley.

**CAPÍTULO II**

**DE LAS FACULTADES OTORGADAS A LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS**

**ARTÍCULO 6°.** Los Distritos Especiales y las Alcaldías Municipales de Municipios de categorías Especial, 1, y 2, podrán emitir bonos de deuda pública interna, no negociables, y únicamente redimibles en el pago del impuesto predial unificado correspondiente a predios cuya propiedad corresponda al titular del bono, y que se ubiquen dentro de perímetro urbano del Municipio o Distrito que lo otorga.

**ARTÍCULO 7°.** Los bonos de deuda pública interna tendrán como objeto exclusivo de su emisión, servir de medio de pago para la adquisición de la propiedad de tierra urbana sobre la cual existan mejoreros que ejerzan el derecho de posesión antes del 30 de noviembre de 2001.

**PARÁGRAFO.** La tierra comprada con este medio de pago no podrá ser sino la que efectivamente se encuentre ocupada por mejoreros que ejerzan el derecho de posesión, más el área no edificada que según concepto del Secretario de Planeación Municipal o Distrital, sea útil para la construcción de equipamiento urbano de uso público que no podrá ser objeto de posterior titulación a tercero alguno.

**ARTÍCULO 8°.** Las tierras así adquiridas se destinarán a la titulación gratuita de bienes fiscales de conformidad con la Ley que regula tales actuaciones en predios fiscales ubicados en el perímetro urbano, a las familias de escasos recursos que los han ocupado en la condición de poseedores de Vivienda de Interés Social, antes del 30 de noviembre de 2001.

**ARTÍCULO 9°.** Los bonos de deuda pública interna de los que trata el artículo anterior tendrán un tiempo máximo de remisión de diez (10) años. Sus titulares serán todos aquellos propietarios que acepten una oferta de compra del Municipio o Distrito que se sirva de este medio de pago.

**ARTÍCULO 10°.** Los bonos de deuda pública interna de que trata la presente Ley, podrán emitirse hasta por el monto que autorice la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponderá establecer los criterios de viabilidad fiscal que deban observar los municipios que opten por esta herramienta destinada a enriquecer los bancos de tierra municipales.

**ARTÍCULO 11°.** La compra de tierras urbana sobre la cual existan mejoreros que ejerzan el derecho de posesión, y que se haga mediante bonos de deuda pública interna, se llevará a cabo a través de oferta de compra anunciada en un medio de comunicación escrito de amplia circulación en el respectivo Municipio o Distrito, y a la misma podrán presentarse todos aquellos propietarios sobre cuyos predios existas mejoreros que ejerzan posesión con anterioridad al 30 de noviembre de 2001.

**ARTÍCULO 12°.** El monto que la entidad territorial pague por tierras adquiridas mediante bonos de deuda pública interna, no podrá ser inferior al 51% del avalúo comercial del respectivo predio, que será llevado a cabo por un avaluador certificado, y en ningún caso podrá ser superior al promedio del avalúo catastral de los últimos cinco (5) años.

**PARÁGRAFO.** En cumplimiento del parágrafo único del artículo 8º, el propietario desenglobará a sus expensas, en caso de ser necesario, la cantidad de tierra que conforme el predio cuya área se ajuste a las condiciones en que el Municipio o Distrito puede llevar a cabo la compra.

**ARTÍCULO 13°.** Los propietarios de predios urbanos sobre los cuales exista mejoreros que ejerzan posesión, y que muestren interés en la oferta de compra con bonos de deuda pública interna conforme a las condiciones establecidas en el artículo anterior, presentarán sus ofertas de venta, que serán consideradas por un comité integrado por el Alcalde Municipal o Distrital, el Secretario de Planeación, El Secretario de Hacienda y el Jefe de la Oficina Jurídica, quienes tendrán en cuenta los siguientes criterios para tomar en consideración las ofertas de venta:

1. Que al menos 70% de los predios puedan ser considerados Viviendas de Interés Social.
2. Que, de acuerdo con la base de datos de poseedores urbanos del respectivo Municipio o Distrito, al menos 70% de los predios que tengan la condición de VIS, correspondan a poseedores que hayan ejercido tal derecho desde antes del 30 de noviembre de 2001.
3. Se priorizarán para su compra aquellos predios cuyos poseedores de VIS hayan tenido, en promedio, tal condición durante más tiempo.
4. Se priorizarán para su compra aquellos predios cuyos poseedores de VIS tengan, en promedio, un avalúo catastral inferior.

**ARTÍCULO 14°.** Una vez el comité al que se refiere el artículo anterior haya considerado las ofertas de venta presentadas, de conformidad con los criterios expuestos en el artículo anterior, notificará a los oferentes seleccionados y les hará la oferta formal de compra por un valor circunscrito por los criterios ya expuestos, sin que pueda ser objeto de negociación alguna. Aceptando el oferente el precio determinado por el Municipio, se procederá a la compra de acuerdo con los procedimientos aplicables a este tipo de contrato estatal.

**ARTICULO 15°.** Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones anteriores y que le sean contrarias.

**PROYECTO DE LEY DE N° \_\_\_\_\_ DE 2018 - CAMARA**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN FUNCIONES ESPECIALES A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, LAS PERSONERÍAS Y LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES EN MATERIA DE PROMOCIÓN DEL ACCESO AL DERECHO DE PROPIEDAD A LOS POSEEDORES URBANOS DE PREDIOS CONSIDERADOS COMO VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO, Y SE OTORGAN HERRAMIENTAS A LOS ALCALDES PARA PROMOVER EL ACCESO A LA PEQUEÑA PROPIEDAD INMOBILIARIA URBANA”**

**BANCADA LIBERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Bogotá, noviembre 27 de 2018

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

**Cámara de Representantes**

E. S. D.

Respetado Secretario:

De manera atenta me dirijo a usted con el fin de presentar el proyecto de ley **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN FUNCIONES ESPECIALES A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, LAS PERSONERÍAS Y LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES EN MATERIA DE PROMOCIÓN DEL ACCESO AL DERECHO DE PROPIEDAD A LOS POSEEDORES URBANOS DE PREDIOS CONSIDERADOS COMO VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO, Y SE OTORGAN HERRAMIENTAS A LOS ALCALDES PARA PROMOVER EL ACCESO A LA PEQUEÑA PROPIEDAD INMOBILIARIA URBANA”**

Cordialmente,

**BANCADA LIBERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ - CÁMARA**

“Por medio del cual se establecen funciones especiales a la Defensoría del Pueblo, las Personerías y las Alcaldías Municipales en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como Vivienda de Interés Social, y se otorgan herramientas a los Alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana”.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

A principios de la década de los noventa, en Bogotá, la primera ciudad del país en población, la informalidad urbana alcanzaba 20,9% del área urbanizada, es decir, 5.349 hectáreas habitadas por 21,9% de la población total; cerca de 1.083.144 habitantes asentados en 846 barrios de origen informal, que correspondían a 247.975 predios. (Torres: 449)

Ese altísimo porcentaje de área urbana fruto de procesos informales de ocupación del suelo, fenómeno recurrente en las urbes de los países latinoamericanos, alcanzó sus picos más altos de crecimiento en las décadas de los 70, 80 y 90 del siglo XX, siendo desde entonces menos incidente en el desarrollo de las ciudades colombianas; no obstante, las consecuencias de tan largos años en que prevaleció este tipo de urbanismo dejaron secuelas perdurables en nuestras ciudades.

En Colombia, las ocupaciones informales han sido mayoritariamente en suelos particulares, a diferencia de otros países de la región en donde se han ocupado predios fiscales. (Sierra y Tarazona: 83)

Una de esas consecuencias, es la gran cantidad de viviendas, muchas de ellas asentadas en barrios ya legalizados, cuyos ocupantes solo pueden exhibir títulos de propiedad respecto a las mejoras, no así sobre el terreno sobre el que se edifican.

“En el último período intercensal se construyeron 875.831 unidades nuevas de las que sólo 262.569 contaban con licencia de construcción, lo que hace suponer que las 613.200 restantes fueron producidas mediante mecanismos informales (tanto viviendas en nuevos asentamientos ilegales, como subdivisiones o ampliaciones de las viviendas existentes u otros mecanismos de construcción de viviendas sin que medie una licencia de construcción). Esto quiere decir que la informalidad en el período intercensal en Bogotá constituyó el 70% del crecimiento de la vivienda en la ciudad.” (Sierra y Tarazona: 83)

“De las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8.036 Ha. se han generado de manera ilegal, lo cual corresponde a cerca del 21% del área urbana del distrito”, (según estudio publicado en 2013). (Sierra y Tarazona: 84)

Si tenemos en cuenta que según datos del censo de edificaciones del DANE entre 2001 y 2010 en una ciudad como Bogotá se construyeron 32’665.575 m2 destinados a vivienda, y de estos 65% se han edificado en barrios de origen informal, estén o no estén legalizados en la actualidad, tenemos que el problema de la falta de títulos de propiedad se transfiere a nuevas familias que compran mejoras, convirtiéndose por esta vía en nuevos poseedores. (Sierra y Tarazona: 84)

Lo anterior supone una grave limitación para el acceso a la formalidad económica de muchas familias, cuyos emprendimientos micro empresariales con frecuencia se ven frustrados por la dificultad para acceder al crédito bancario, al verse privados los pequeños emprendedores del respaldo en bienes raíces, requisito común del sistema financiero. Lo anterior da lugar a la proliferación de sistemas de micro crédito informal y usurario, tan comunes en nuestras ciudades, fenómeno que ha sido prolijamente estudiado en los países latinoamericanos.

Por ello, el Distrito Capital, igual que muchas otras ciudades capitales de departamento, han adelantado programas de titulación predial, normalmente a título gratuito en tierras fiscales, administrado en el caso de Bogotá, por la Caja de Vivienda Popular. Este tipo de programas ofrecen acompañamiento técnico, jurídico y social a las familias que habitan en barrios de origen informal para que obtengan los títulos de los predios que ocupan con Vivienda de Interés Social. También muchas ciudades tienen empresas semejantes a “Metrovivienda”, que en Bogotá tiene la misión de ser una “empresa industrial y comercial de la Alcaldía Mayor de Bogotá que promueve la construcción y adquisición de VIS”. (Torres: 459)

Esfuerzos como estos dan cuenta del reconocimiento de la importancia del problema por parte de las administraciones de las principales ciudades del país, no obstante han sido insuficientes para darle solución de fondo.

***Hacia una solución***

Colombia es signataria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo, que son instrumentos internacionales del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, es decir, del Sistema de Naciones Unidas, que regulan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El Pacto fue aprobado mediante la resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dicho instrumento del Derecho internacional afirma:

“… sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Es obligación de los Estados Partes adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección” (Torres: 461)

La legislación colombiana, heredera de la tradición continental, incorpora la institución de la usucapión o prescripción adquisitiva de dominio como una de las vías para acceder al derecho de propiedad, institución respecto a cuya conveniencia y legitimidad como vía de acceso a la propiedad, la Honorable Corte Constitucional en numerosas oportunidades se ha pronunciado en términos como los siguientes: “el proceso de declaración de pertenencia de bienes inmuebles destinados a la vivienda de interés social cumple una función social en cuanto permite que las personas de escasos recursos tengan certeza sobre los derechos de propiedad que pueden ejercer sobre el inmueble en el cual habitan” (C-078/06, MP. MANUEL JOSÉ CEPEDA), sosteniendo además que la institución de la Prescripción, sea la Extintiva, o la Adquisitiva o usucapión, evita que “subsistan indefinidamente situaciones inciertas generadoras de disputas y litigios sin fin, incompatibles con la seguridad jurídica, y en último término, con el derecho a la paz, que es el eje de toda nuestra normatividad superior.” (C-597/98 MP. CARLOS GAVIRIA DÍAZ).

Sin embargo, el reconocimiento judicial por la vía de la prescripción extintiva de dominio supone asesoría o representación jurídica, además del costo de trámites procesales, peritazgos, etc., que dificultan la salida de cantidad de colombianos de la condición de meros poseedores.

Los beneficios sociales de incorporar más familias a la condición de pequeños propietarios resultan obvios por doble vía. Por una parte, tiene como consecuencia obvios beneficios tributarios para las ciudades colombianas. Por otra, más familias y micro empresarios pueden acceder al mercado inmobiliario formal y ser sujetos de crédito.

Esta incorporación a la condición de propietarios en favor de miles y miles de familias, muchas de las cuales son también unidades microempresariales, solo puede llevarse a cabo dentro de nuestro ordenamiento jurídico a través de la institución de la Prescripción Adquisitiva de Dominio según se consagra en nuestro Código Civil TITULO XLI, CAPITULO II “DE LA PRESCRIPCION CON QUE SE ADQUIEREN LAS COSAS” Artículos 2518 a 2534.

El presente Proyecto de Ley intenta otorgarle mayor eficacia al ordenamiento civil colombiano, incorporando dentro de las funciones del Ministerio Público la representación legal de quienes teniendo derecho al reconocimiento judicial de la propiedad mediante la usucapión, y teniendo como único derecho real sobre un bien inmueble, el de posesión de una Vivienda de Interés Social en estrato uno (1) o dos (2), pretendan iniciar un proceso de pertenencia ante la jurisdicción civil ordinaria.

Por la falta de información, y por las dificultades que supone representarse judicialmente, decenas de miles de familias colombianas no acuden a la justicia para solicitar el reconocimiento de su condición de propietarios, con las consecuencias conocidas, circunstancia que esta Ley intenta remediar.

Por otra parte, en lo que respecta a las responsabilidades de los municipios y distritos en la ampliación de la masa nacional de propietarios, se le otorgan a los de categoría especial, 1 y 2, la posibilidad de emitir BONOS DE DEUDA PÚBLICA INTERNA, no negociables, y únicamente redimibles en el pago del IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO correspondiente a predios cuya propiedad corresponda al titular del bono, y que se ubiquen dentro de perímetro urbano del Municipio o Distrito que otorga el bono.

“Los bonos públicos son aquellos bonos emitidos por entidades públicas territoriales, así como por empresas industriales y comerciales del estado. Constituyen deuda pública interna y sus recursos se utilizan para el cumplimiento de los fines del estado.” Concepto *SuperFinanciera* 2008065719-001

Estos BONOS DE DEUDA PÚBLICA INTERNA tendrán un tiempo máximo de remisión de diez (10) años y sus titulares serán todos aquellos propietarios que acepten una oferta de compra del Municipio o Distrito que se sirva de este medio de pago.

Estos títulos podrán emitirse hasta por el monto que autorice la DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, a quien corresponderá establecer los criterios de viabilidad fiscal que deban observar los MUNICIPIOS que opten por esta herramienta destinada a enriquecer los bancos de tierra municipales.

Los predios así adquiridos serán aquellos sobre los cuales exista mejoreros que ejerzan el derecho de posesión, donde al menos 70% de los predios puedan ser considerados Viviendas de Interés Social y al menos 70% de los predios que tengan la condición de VIS, que correspondan a poseedores que hayan ejercido tal derecho desde antes del 30 de noviembre de 2001, priorizándose para su compra aquellos predios cuyos poseedores de VIS hayan tenido, en promedio, tal condición durante más tiempo y que tengan, en promedio, un avalúo catastral inferior.

Los predios comprados con deuda pública, convertidos en bienes fiscales, se destinarán a los programas de titulación gratuita que adelantan la mayoría de las ciudades capitales colombianas, motivadas, entre otras muchas razones, por los beneficios fiscales de incrementar la base de contribuyentes del Impuesto Predial Unificado.

Siendo decreciente el fenómeno de la ocupación ilegal de predios urbanos privados, los beneficios otorgados por esta Ley se refieren a aquellos predios cuya posesión sea anterior al 30 de noviembre de 2001, que conforman el gran inventario inmobiliario en manos de meros poseedores, sin que pueda entenderse en modo alguno que estimula esta clase de procesos, cada vez menos significativos en el crecimiento de las ciudades colombianas.

La anterior fecha encuentra su razón de ser en que el legislador ha regulado también, en la Ley 9 de 1989, artículo 58, y en la Ley 1001 de 2005, Artículo 2º, el proceso de declaración de pertenencia de bienes inmuebles destinados a la vivienda de interés social, ordenando a las entidades públicas nacionales que cedan gratuitamente, mediante escritura pública en favor de los ocupantes, aquellos bienes inmuebles fiscales de su propiedad que hubieren sido invadidos para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación fuera anterior al 30 de noviembre de 2001. Esta norma faculta también a otras entidades públicas a efectuar la cesión en los mismos términos y condiciones.

“Ley 9 de 1989. Artículo 58º.- 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, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988). La cesión gratuita, mediante escritura pública, se efectuará a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior en el caso de los bienes de uso público ni en el de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población.”

“Ley 1001 de 2005. Artículo 2° (Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011). El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará asía: “Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.”

Considerando entonces que Colombia es signataria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo, que son instrumentos internacionales del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, es decir, del Sistema de Naciones Unidas, que regulan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El Pacto fue aprobado mediante la resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Que dicho instrumento del Derecho internacional afirma:

“… sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Es obligación de los Estados Partes adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección”

Que la usucapión como forma de adquirir la propiedad es una institución antiquísima del Derecho Continental recogida en la legislación civil colombiana.

Que respecto a la usucapión, o prescripción adquisitiva de dominio, como modo de acceder a la propiedad, la Honorable Corte Constitucional ha afirmado “el proceso de declaración de pertenencia de bienes inmuebles destinados a la vivienda de interés social cumple una función social en cuanto permite que las personas de escasos recursos tengan certeza sobre los derechos de propiedad que pueden ejercer sobre el inmueble en el cual habitan” (C-078/06 MP. MANUEL JOSÉ CEPEDA), sosteniendo además que la institución de la Prescripción, sea la Extintiva, o la Adquisitiva o usucapión, evita que “subsistan indefinidamente situaciones inciertas generadoras de disputas y litigios sin fin, incompatibles con la seguridad jurídica, y en último término, con el derecho a la paz, que es el eje de toda nuestra normatividad superior.” (C-597/98 MP. CARLOS GAVIRIA DÍAZ)

Que en consonancia con la jurisprudencia, cobra enorme importancia el tema de la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad, en particular, en cuanto se refiere a los sectores menos favorecidos y marginados de la sociedad que precisan ejercer ese derecho para poder ser sujetos de crédito bancario y facilitar sus iniciativas empresariales.

Que la privación del derecho de propiedad se yergue como una barrera al acceso al crédito formal otorgado por la banca y las instituciones crediticias, y se fomenta la informalidad al tiempo que se amplía el mercado del crédito informal usurario, circunstancia que se mitigaría si tal derecho fuera reconocido por la Justicia Civil Ordinaria siempre que se cumplan los requisitos que la Ley establece para acceder al mismo mediante la usucapión.

Que por consideraciones semejantes a las anteriores, y por las ventajas que en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza se han constatado en países como Perú, que han hecho grandes esfuerzos por permitirle a los meros poseedores acceder a títulos de propiedad sobre sus viviendas, muchos municipios colombianos han creado programas de titulación predial, sobre tierras fiscales o privadas, y que consistentes en acompañamiento técnico, jurídico y social a familias que no tienen títulos de propiedad de las viviendas que ocupan.

Que los resultados de tales programas en cuanto al número de títulos efectivamente otorgados han sido magros en la mayor parte de los municipios colombianos.

Y que por todo lo anterior, y para permitir que la economía colombiana se beneficie de ampliar su base de pequeños propietarios en las grandes ciudades, con posibilidades de acceso crediticio y las consiguientes facilidades de formalización que esa posibilidad comporta, el Congreso de la República debe asumir como responsabilidad prioritaria con miles de familias que no tiene hoy acceso a la propiedad que en justicia les corresponde en vista del cumplimiento de los requisitos que la Ley prevé para adquirir mediante prescripción adquisitiva de dominio, y así mismo facilitarle a las principales ciudades del país ampliar y mejorar la calidad de su base de recaudo de impuesto predial, impuesto que con pocas excepciones, es la más importante fuente de ingresos tributarios para la mayor parte de las ciudades colombianas.

**Referencias**

Angélica Patricia Camargo Sierra y Adriana Hurtado Tarazona. “Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano” Revista INVI, vol. 28, núm. 78, mayo-agosto, 2013, pp. 77-108.

Carlos Alberto Torres Tovar. “Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización ﬁscal de la ciudad dual”, *Bulletin de l'Institut français d'études andines.* 2013. <http://bifea.revues.org/304>

**BANCADA LIBERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**