

***“BIENES FISCALES URBANOS Y SU TENENCIA ILEGAL POR PARTE DE
PARTICULARES: LA EXPERIENCIA DE CÁQUEZA, CUNDINAMARCA”***

JAIRO HERNÁN CARRILLO HERNÁNDEZ

LIBIA ELVIRA CASTILLO BERNAL

UNIVERSIDAD COLEGIOS DE COLOMBIA UNICOC

COLEGIO JURÍDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE DERECHO

2015

***BIENES FISCALES URBANOS Y SU TENENCIA ILEGAL POR PARTE DE
PARTICULARES: LA EXPERIENCIA DE CÁQUEZA, CUNDINAMARCA***

JAIRO HERNÁN CARRILLO HERNÁNDEZ

LIBIA ELVIRA CASTILLO BERNAL

MONOGRAFIA PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ABOGADOS

GIOVANNY FRANCISCO NIÑO

DIRECTOR DEL PROYECTO

UNIVERSIDAD COLEGIOS DE COLOMBIA UNICOC

COLEGIO JURÍDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE DERECHO

BOGOTÁ D.C.

2015

Nota de aceptación

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Bogotá. D.C. Fecha

DEDICATORIA

A nuestra Universidad quien hizo posible iniciar y culminar este proyecto del cual esperamos redunde en la construcción de una mejor sociedad y en el logro de nuestra realización personal y profesional.

A Dios quien guía nuestra vida y la de nuestros hogares.

Libia Elvira Castillo Bernal

Jairo Hernán Carrillo Hernández

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad, que nos dio la oportunidad de estudiar y aprender no obstante nuestras circunstancias.

A los docentes, que sembraron en nuestra mente y nuestro corazón el deseo de conocer el Derecho como ciencia.

A nuestras familias, por entender ese vacío que dejamos cuando dedicamos el tiempo para ellas en alimentar nuestro pensamiento, todo este esfuerzo es bienestar para todos.

A nuestros compañeros de pregrado, fueron tres años de inolvidables experiencias.

CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

Por medio de la presente nos permitimos ceder los derechos morales de los autores del trabajo titulado “*BIENES FISCALES URBANOS Y SU TENENCIA ILEGAL POR PARTE DE PARTICULARES: LA EXPERIENCIA DE CÁQUEZA, CUNDINAMARCA*” para la consulta parcial o total del trabajo de grado y la consulta o reproducción parcial o total o de la publicación electrónica del texto completo del trabajo, así como del registro respectivo en el catálogo correspondiente de la Biblioteca de la Universidad Colegios de Colombia *UNICOC*. En constancia de lo anterior:

Libia Elvira Castillo Bernal

CC N° 20.904.507

Jairo Hernán Carrillo Hernández

CC N° 79.672.081

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	8
TEMA Y JUSTIFICACION	10
CAPITULO I	12
MARCO TEORICO	12
LOS ESTADOS, LA TENENCIA ILEGAL DE PREDIOS Y LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES	12
ESTADO DE DERECHO	14
ESTADO SOCIAL DE DERECHO	19
DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD PRIVADA	25
EL DERECHO SOCIAL A LA VIVIENDA DIGNA	29
CAPITULO II	33
LOS BIENES FISCALES EN COLOMBIA.....	33
ANALISIS DE LA NORMATIVIDAD EN VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO.....	34
LEY 137 DE 1.959	36
DECRETO NACIONAL 3313 DE 1.965	39
LA LEY 9 DE 1.989	40
ANALISIS DE LA NORMATIVIDAD EN VIGENCIA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	42
LEY 388 DE 1.997	42
LEY 1001 DE 2.005	43
DECRETO 4825 DE 2.011.....	46
CAPITULO III	49

DIAGNOSTICO ACTUAL DEL PROCESO DE ENTREGA DE BIENES FISCALES EN EL MUNICIPIO DE CAQUEZA.	49
CAPITULO IV	57
CONCLUSIONES.....	57
ANEXOS	60
GLOSARIO.....	60
BIBLIOGRAFÍA	67

INTRODUCCIÓN

Este documento reúne un análisis pormenorizado acerca del proceso de ocupación de bienes fiscales por parte de particulares en el territorio nacional, quienes a través del tiempo los han ocupado con VIS¹, el texto analiza, estudia y determina si el Estado Colombiano le está violando a los ocupantes de estos predios el Derecho Fundamental a la propiedad privada, pues las mejoras son propiedad de ciudadanos particulares; también se ocupa este documento de determinar si el derecho social a la Vivienda digna está o no siendo tutelado, pues al encontrarse las viviendas construidas sobre terrenos estatales o bienes fiscales, el Estado como propietario, puede en cualquier momento iniciar un proceso de restitución de estos bienes fiscales y entrar a utilizarlos según sus necesidades.

Se ocupa además de realizar diferentes análisis relacionados con bienes fiscales, la Propiedad Privada y el goce a una vivienda digna, calificados estos secuencialmente como Derecho Fundamental y Derecho Social respectivamente. Para ello se definió un marco teórico

¹ Decreto 2190 de 2.009, Artículo 2.

referenciado por cuatro autores: John Locke (Locke, 2012), el cual orienta desde el punto de vista jurídico el Derecho Fundamental a la propiedad privada; la escritora de temas jurídicos y sociales; María del Rosario Puerta Lara, guía a los autores en el tema del concepto de Estado de Derecho; el abogado constitucionalista, José Gregorio Hernández Galindo, quien orienta el documento en lo relacionado con el concepto de Estado Social de derecho y por último la investigadora María Victoria Santana Londoño ubica el tema del Derecho a la Vivienda digna.

El marco teórico sirve como referencia para posteriormente contextualizar y analizar el problema jurídico, ya al desarrollar la investigación los autores se ubican básicamente en la problemática de ocupación de bienes fiscales por parte de particulares que se presenta en el Departamento de Cundinamarca, particularmente en el municipio de Cáqueza, parten de la recolección y análisis de la legislación vigente que rige este tipo de procedimientos la cual está representada en Leyes y Decretos Nacionales; posteriormente se introduce la monografía en la escala municipal, allí se intenta descubrir cuál es el verdadero cuello de botella que impide a la administración municipal dar cumplimiento a lo ordenado por una norma superior y por ende materializar y tutelar el derecho fundamental a la Propiedad Privada y el Derecho Social que tienen los ciudadanos que ocupan terrenos fiscales a Gozar de una Vivienda Digna.

La investigación se desarrolla en cuatro capítulos, en el último y para ultimar se dan a conocer una serie de conclusiones con las cuales se procura facilitar respuesta al interrogante que protagoniza el trabajo. Es una monografía que mezcla textos jurídicos, las dos últimas Constituciones que han regido el quehacer nacional, como también las diferentes normas hoy no válidas pero que en algún momento lo estuvieron, también las vigentes, además, posiciones autónomas de las autoridades municipales de Cáqueza, entre ellas el Concejo Municipal y el Ejecutivo. Todo ello permite a los autores crear posiciones jurídicas que terminan por desarrollar

el problema jurídico y expresar pensamientos técnicos que buscan una respuesta al acatamiento o no de los Derechos Fundamentales y Sociales estudiados.

TEMA Y JUSTIFICACION

Las Leyes, Decretos Nacionales, Acuerdos Municipales y Distritales, respaldan, orientan y reglamentan el proceso de sesión a título gratuito de bienes fiscales que por bastante tiempo han sido ocupados por ciudadanos particulares; es tal vez esa multitud de normas que se dan en todos los ámbitos territoriales, las que debido a su sobreposición, limitaciones y corta vigencia lo que ha generado un vacío jurídico, procedimental y hasta de eficiencia en los servidores públicos propiciando la no existencia de sinergias entre los entes departamentales, encargados constitucionalmente de asesorar este tema y las entidades municipales quienes en últimas son las que deben materializar el proceso de sesión a título gratuito de bienes fiscales por medio de actos administrativos.

Así las cosas, el problema de la falta de titularidad de esos predios fiscales a favor particulares, quienes los ocupan ilegal pero pacíficamente, se ha mantenido vigente no obstante

que desde el siglo XIX se crearon normas para corregir estas falencias, lo anterior puede darse como consecuencia por no contar el estado colombiano con instituciones competentes que cuenten con un procedimiento claro, expedito y practico de ejecutar, que permitan eficiencia y eficacia en el proceso de titulación y por ende del saneamiento de la propiedad; para analizar estas posibles carencias se parte de una conceptualización, pasando por un diagnóstico y posteriormente se realiza un análisis de la normatividad legal existente, de las tradiciones y necesidades de los ciudadanos tomados dentro del objeto de estudio, es decir, los ciudadanos caqueceños poseedores de predios fiscales.

La falta de claridad en el proceso de sesión a título gratuito de bienes fiscales ocupados por particulares genera inseguridad jurídica, refleja ausencia estatal y por ende desidia gubernamental entre los ciudadanos interesados en obtener la titularidad de los predios donde están construidas sus mejoras, generándose como consecuencia una desigualdad en el goce del Derecho Fundamental a la Propiedad Privada y a la vez el no cumplimiento de un Derecho social reconocido mundialmente como lo es el Derecho a una Vivienda Digna.

Tomando como referente de estudio el caso del Municipio de Cáqueza, donde a un total de 458 familias se les pueden estar vulnerando los derechos mencionados por la ineficiencia del estado reflejado en el abandono a sus gobernados lo cual genera pobreza entre los ciudadanos ya que al no ser propietarios de los predios donde tienen construidas sus mejoras se les genera inseguridad jurídica que invade anillos económicos, pues quedan excluidos del sistema crediticio bancario establecido legalmente para el tema de acceso a la economía formal y no logran tener un título legítimo que les dé la calidad de propietarios.

Lo anteriormente puede generar una situación de desigualdad entre ciudadanos y por ende el surgimiento de una duda relacionada con la tutela efectiva de los Derechos Fundamentales y Sociales ya mencionados. Por lo expuesto se formula la pregunta de investigación la cual se

desarrollará, analizará y responderá: ¿El Estado Colombiano está vulnerando el derecho fundamental a la Propiedad Privada y el social a gozar de una Vivienda Digna a los propietarios de mejoras construidas sobre bienes fiscales en el Municipio de Cáqueza, Cundinamarca?

CAPITULO I

MARCO TEORICO

LOS ESTADOS, LA TENENCIA ILEGAL DE PREDIOS Y LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

En el proceso de investigación del tema “Bienes Fiscales” y su tenencia ilegal por parte de particulares: la experiencia de Cáqueza Cundinamarca, se planteó como pregunta de investigación ¿El Estado Colombiano le está vulnerando el derecho fundamental a la propiedad privada y el social a gozar de una vivienda digna a los propietarios de mejoras descritas legalmente como VIS y construidas sobre bienes fiscales de propiedad del Municipio de Cáqueza en Cundinamarca?. Para entrar en el proceso de analizar, contestar y concluir al respecto el interrogante planteado, es fundamental tener en cuenta los conceptos Estado de Derecho, Estado Social de Derecho, Derecho Fundamental y Derecho Social, los cuales se convertirán en los pilares sobre los cuales se desarrollará el futuro análisis.

El concepto de “Estado de Derecho” se tendrá en cuenta, básicamente por dos aspectos, el primero porque la ocupación de predios fiscales por parte de particulares que posiblemente atenta contra el Derecho Fundamental a la Propiedad Privada, incluso al refiriendo a predios que son de propiedad del Estado, el cual como responsable de ellos, ya que tiene su titularidad y en algún momento espera una eventual retribución por el uso, goce y tenencia que durante años han ejercido sobre ellos ciudadanos particulares. En segundo término porque su ocupación ilegal y pacífica se efectuó en vigencia de la hoy extinta Constitución Política de Colombia aprobada en 1886 y la cual estuvo vigente hasta el año 1.991. Lo anterior indica que durante más de cien años el tema de la ocupación de bienes baldíos se ejerció bajo el concepto de “Estado de Derecho”.

El segundo concepto del que nos ocuparemos es el de “Estado Social de Derecho”, esencialmente porque este término es la columna vertebral de la actual Constitución Política, sumado lo anterior a que aun actualmente se presenta la ocupación bienes fiscales por parte de particulares que se inició en vigencia del Estado de Derecho. Esos bienes fiscales en la actualidad los destinan con uso de VIS. Lo antepuesto, permite poner en duda la eficiencia y eficacia del Estado colombiano a la hora tutelar este derecho social.

El tercer concepto que cobra relevancia es el denominado “Derecho Fundamental a la Propiedad Privada” y así es porque ¿es posible ser propietario de una mejora privada construida sobre un bien fiscal?.

Dicho de otra manera ¿a un ciudadano se le vulnera el derecho fundamental a la propiedad privada cuando las mejoras son de su propiedad y el terreno donde estas se ubican son del Estado? Las respuestas a los interrogantes anteriores pueden ser aportadas luego de conocer el verdadero sentido de este derecho Fundamental. Por esa razón nos ocupamos de Él.

Por último, el concepto “Derecho Social a la vivienda digna” cobra relevancia para la investigación debido a que se debe dejar claro si para el tema de investigación es un derecho de contenido “prestacional positivado”² y si en realidad puede llegar a ser calificado como derecho fundamental³ a través de la conexidad con otros, además se determinará si realmente una vivienda digna aquella que posee características de VIS⁴ y se encuentra construida sobre predios no propios del grupo familiar que la habitan, o en un ámbito más amplio y menos económico determinar si el estado colombiano está vulnerando el derecho a la vivienda digna al no brindar seguridad jurídica como es su obligación a esos poseedores, todos ciudadanos colombianos; así las cosas se entrará a analizar cada uno de los cuatro conceptos apoyando este trabajo en autores jurídicos que poseen experiencia en su desarrollo, conceptualización y puesta en práctica en el ámbito del derecho.

ESTADO DE DERECHO

Para iniciar el desarrollo del tema indicaremos como el autor, Joseph Raz, (el cual es citado por los autores Carbonell, Orozco y Vásquez, en su texto Estado de Derecho, Concepto, fundamento y democratización en América Latina (2002), escribe “Si el Estado de Derecho es el imperio del Derecho Bueno, entonces, explicar su naturaleza es proponer una completa filosofía social. La creación de un derecho bueno, es decir, de un derecho legítimo, depende la

² Derecho asistencial, sometido a la disponibilidad de recursos del estado.

³ Cuyo reconocimiento inmediato puede ser exigido ante los jueces y permita que el individuo cuente con el dominio de un espacio vital mínimo.

⁴ Vivienda de Interés Social

existencia de eficientes correas de transmisión que permitan al legislador traducir en normas jurídicas los intereses y preocupaciones de la gente” (Pág. 9).

El Estado de Derecho estuvo vigente no solo en Colombia sino en la mayor parte de los países de América Latina y con anterioridad en Europa, desde el inicio de sus vidas como Repúblicas soberanas e independientes, allí se definían todos los derechos como obligaciones por cumplir con un mismo carácter, importancia y estatus, es decir estaban determinados en la leyes como prioritarios y con un mismo nivel de importancia. Mencionan Carbonell, Orozco y Vásquez (2002) “El Estado de derecho y su virtud” el cual es definido por F. A. Hayek⁵ “Significa que el Gobierno está vinculado por normas fijadas y publicadas de antemano. Normas que hacen posible proveer, con bastante certeza como usaría la autoridad sus poderes coercitivos en determinadas circunstancias y planear los asuntos de los individuos con base en este conocimiento”. (Pag.15); así las cosas se expone como análisis al anterior concepto que en una sociedad libre, sometida al Estado de Derecho, es función del órgano encargado hacer las leyes, crear y mantener condiciones, que defiendan al ser humano desde lo más intrínseco de su ser: su dignidad y por ende toda las normas y la jurisprudencia debe ordenar y conceptuar en torno a unas leyes positivas, que han sido redactadas con anterioridad y de las cuales son responsables los órganos encargados de administrar justicia sin tener la potestad de interpretarlas, según su pensamiento, simplemente son códigos que deben ser leídos y aplicados en su momento oportuno sin violentar la dignidad humana, pero tampoco sin olvidarse de la ley. El escritor de temas jurídicos, Raz⁶ (citado por Carbonell, Orozco y Vásquez, 2002), indica que esa dignidad requiere no solo conocimiento de sus derechos civiles o políticos, sino también,

⁵ Friedrich August, jurista y filósofo de la Escuela austriaca (1.889 – 1.992).

⁶ Joseph, Israel 1.939. Filósofo del derecho, la ética y la política.

el establecimiento de las condiciones sociales, económicas, educativa y culturales que son esenciales para el completo desarrollo de su personalidad.⁷

El anterior concepto permite determinar que el Estado de Derecho es el imperio del Derecho bueno, por lo tanto el bien debe triunfar; pero no solo en un Estado de Derecho ya que este es solamente un ideal político con el que un sistema jurídico puede contar o no y por el que puede ser juzgado y no se debe confundir con democracia, justicia, igualdad, ni con derechos humanos, pues estas virtudes deben presentarse en todos los estados y no solo en el Estado de Derecho ya que son los ideales que debe perseguir toda sociedad sometida a una reglas establecidas con anterioridad.

La idea fundamental del Estado de Derecho conceptualizada por Raz (citado por Carbonell, Orozco y Vásquez, 2002) indica que “la gente debe obedecer el Derecho y regirse por él”.⁸ No obstante que el antepuesto concepto se consagra que en la teoría política y jurídica actualmente se interpreta de manera restrictiva, lo que ha hecho pensar que el gobierno debe ser regido por el derecho y por ende a él sometido, valorando la frase “Gobierno del derecho, no de los hombres”. Lo anterior se permite complementar con otra frase “Gobierno del Derecho, no de los hombres” (Raz, citado por Carbonell, Orozco y Vásquez, 2002). Así las cosas se tiende a deducir de manera superflua y hasta ignorante que el Estado de Derecho es una idea medieval, por ende oscura y retrograda, pero entonces surge una primera pregunta dentro del desarrollo del gran interrogante de la investigación: ¿puede un estado hacer acciones que no estén autorizadas por una norma? Se considera que cualquier ciudadano respondería que no y de hecho se supone es la respuesta correcta, porque de no ser así esas acciones no serían lícitas por ende

⁷ Artículo Primero del reporte del 1er comité del congreso Inter nacional de juristas, celebrando en Nueva Delhi en 1.959

⁸ En el sentido de esta frase véase Jennings, *The Law and the constitution*. Londres, 1933. P.P. 42 – 45.

se perdería el concepto de la autoridad del estado como organizador de un grupo de personas con la misma lengua costumbres y que comparten un mismo territorio. Es obvio que el gobierno debe fundamentarse en el Derecho dado por las leyes o por la jurisprudencia, sin olvidar que la creación de jurisprudencia debe ser guiada por leyes generales abiertas y estables, que están por encima de interpretaciones dadas por los juristas. Es por la anterior razón que se considera que el Estado de Derecho tiene dos aspectos, así: 1) Que las personas deben ser regidas por el Derecho y por lo tanto deben respetarlo y obedecerlo; y 2). Que el Derecho debe ser de tal manera que la gente pueda ser guiada por Él. (Carbonell, Orozco, & Vasquez, 2002)

Y es cierto, el derecho debe ser respetado y acatado por las gentes y por ende ellos deben guiarse por él; al entender una persona que el derecho le sirve, se convierte en un valor importante para su vida cotidiana y por ende, no es violado por ese ciudadano, sin ponerse en la tarea de analizar si lo creó una persona o una mayoría; tampoco entraría en controversia para determinar si existen derechos fundamentales, simplemente todos son derechos y por tanto se encuentran en la misma categoría, toda vez que los seres humanos son iguales y por lo tanto deben gozar de los mismos derechos, igualdad y justicia.

El Estado de Derecho se deriva de una serie de principios los cuales según Raz (citado por Carbonell Orozco y Vásquez, 2002) son: “Todas las disposiciones jurídicas deben ser prospectivas abiertas y claras. Las disposiciones jurídicas deben ser relativamente estables, por lo tanto no deben ser cambiadas con mucha frecuencia para que los gobernados no sientan temor de estar desactualizados y puedan en consecuencia tomar decisiones en un mediano plazo. El establecimiento de las disposiciones jurídicas (ordenes jurídicas particulares) debe ser guiado por disposiciones jurídicas abiertas, estables, claras y generales y por último La independencia del poder judicial, tiene que ser garantizada”.

Las normas que se refieren a la independencia del Poder Judicial, métodos de designación de jueces, garantías de inamovilidad, procedimientos de fijación de salarios y otras condiciones de su función, están hechas para garantizar que los jueces estén libres de presiones extrañas y sean independientes de toda autoridad salvo de aquella del Derecho, dichas normas son, por tanto esenciales para preservar el Estado de Derecho, así las cosas los principios de justicia natural tienen que ser observados, es decir se deben dar juicios públicos y justos; los Tribunales deben tener poderes de revisión sobre la implantación de los otros principios; los tribunales deben ser fácilmente accesibles y por último a los órganos de prevención criminal dotados de discrecionalidad no se les debe permitir pervertir el derecho.

A partir del surgimiento y materialización del Estado Social de Derecho, la gente piensa que el Estado de Derecho es un concepto sin valor y realmente no es así, el valor del Estado de Derecho existe y no es arbitrario, muchas de las manifestaciones más comunes del poder arbitrario chocan con el Estado de Derecho; y, así lo mencionan Carbonell, Orozco y Sánchez (2002) al escribir “Un Gobierno sometido al Estado de Derecho se encuentra impedido para cambiar el derecho retroactivamente de manera abrupta o secreta cuando así convenga a sus intereses”. La única forma en que el Estado Derecho excluye todas las formas de poder arbitrario, es en la función aplicadora del derecho por parte de la judicatura, donde se requiere que los tribunales estén sometidos únicamente al derecho y que se guíen por procedimientos bastante estrictos⁹. El Estado de Derecho está hecho para permitir al derecho el bien social y no debe ser usado a la ligera.

En conclusión es el Estado de Derecho, un método para propender por el cumplimiento de todos los derechos y en este no nos ocupamos de clasificar los derechos en de primera, segunda

⁹ El estado de Derecho por sí mismo, excluye todas las posibilidades de una creación jurídica arbitraria de los tribunales.

y tercera generación pues se parte del principio que un Derecho es aquel que protege y defiende la dignidad humana y esta es a su vez lo más importante del ciudadano, por ende debe ser protegida, respetada y tutelada. En el Estado de Derecho, se aplica el derecho por igual a todos los ciudadanos y por ende no se clasifican los derechos por estatus o dándoles una prioridad ante las gentes, por poseer características que no hacen parte de su dignidad; como tampoco clasificándolos según características materiales y sociales que se dan por el mismo esfuerzo de ellos y no por las leyes que lo rigen, las cuales deben ser duraderas, poco cambiables y existir con anterioridad al juzgamiento, de la misma forma las entidades encargadas de administrar justicia deben velar por la estricta administración y conservación de las leyes y los organismos que ayudan en el juzgamiento de actividades realizadas por los miembros de la comunidad no deben intervenir en procesos de interpretación de estas y menos en interpretaciones a modo propio.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La Constitución de 1.991, es la que pone en vigencia en toda la Órbita Nacional el término “Estado Social de Derecho” este término fue ampliamente estudiado a través de Sentencia No. C-566/95, expedida por la Honorable Corte Constitucional, siendo su presidente el Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, es por esto que se definió esta jurisprudencia como guía dentro de la presente investigación para ocuparnos del concepto “Estado Social de Derecho” en el texto se menciona, refiriéndose al Estado Social de derecho, que este “Se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad y la seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada

integración social. A la Luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado Social de Derecho a una mera instancia prodigadora de bienes y servicios materiales”.

Así las cosas para este proceso de investigación no se toma como referencia exclusiva el determinar si es el deber del estado entregar o no los bienes fiscales ocupados por particulares como un premio a los más vulnerables y desamparados de una comunidad para que posean un bien material como una dadiva por hacer parte del estado, propietario de un bien que no fue bien administrado por este o que simplemente no usufructúa, la real intención es analizar si ese ciudadano en condiciones desiguales a otros semejantes, tiene también el derecho a una vivienda digna, a la cual no ha podido acceder precisamente por encontrarse en condiciones de desigualdad frente a sus semejantes, desigualdades que seguramente han sido creadas por el mismo estado. Por la vía, la de malinterpretar el “Estado Social de Derecho” considerando como viable el excesivo asistencialismo, se corre el riesgo de anular la libertad y el sano y necesario desarrollo personal que está conformado por los aspectos sociales, económicos y por su puesto por el principal, el libre desarrollo de la personalidad.

El concepto de Estado Social de Derecho en el tema de investigación se incluye, como consecuencia a la entrada en vigencia de la constitución Política de 1991, que abolió el Estado de Derecho, el cual regía gracias a la hoy extinta Constitución de 1.886 y que se presentó como regla general para toda actuación legal y el cual actualmente no presenta validez en Colombia. Indica la Sentencia C - 566 de 1.995 que al “Vincular el Estado Social de Derecho en la actual Constitución Política, este, se proyecta en la Constitución, en primer término; en la consagración del principio de igualdad y en su consecuencia obligada: los derechos sociales y económicos y en la prestación de los servicios públicos. En segundo término, a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política, económica, administrativa y cultural de la Nación, que se compendian en el principio democrático y gracias

al cual se socializa el Estado y las diferentes instancias del poder dentro de la comunidad. El avance del Estado social de derecho en la Constitución, no responde al inesperado triunfo de ninguna virtud filantrópica, sino la actualización histórica de sus exigencias y a la activa participación de los ciudadanos, y de sus organizaciones en el proceso democrático”.

Lo mencionado por la Honorable Corte Constitucional, respecto a que el Estado Social de Derecho tiene como propósito el procurar condiciones materiales generales para lograr su efectividad y una adecuada integración social no es la única finalidad que debe perseguir el Estado Social de Derecho, debe también buscar como fin principal, la consagración del principio de igualdad y para ello es indispensable velar por el cumplimiento de los derechos sociales y económicos y en segundo lugar a través de los derechos de participación de todos los que conforman la sociedad en las decisiones ya que contrario al Estado de Derecho aquí se practica una política participativa, con igualdad de expresión y por ende el tema de las leyes y su estricto cumplimiento pasa a un segundo plano porque estas normas se deben aplicar equitativamente a todos los integrantes del conglomerado social, pero sin excluir de ellos su dignidad de la cual hacen parte las diferencias que se generan debido a las oportunidades que brinda el estado como ente supremo y orientador de la sociedad.

Para entender en un contexto jurídico lo anterior se menciona la opinión de la investigadora María del Rosario Puerta Lara, (2003) con el llamado Estado Social y Democrático de Derecho; Ella atribuye al Estado la Obligación de llevar a cabo una adecuada política social con miras a La consecución de un orden social justo, (Pag.4). Por otra parte menciona T. H. Marshall¹⁰, investigador, (Huerta Lara, 2008) que “El Estado Social de Derecho, es una combinación especial de la democracia, bienestar social y capitalismo, lo anterior permite aducir que es sin

¹⁰ Thomas Humphrey, Londres, Inglaterra. (1.893 – 1.981).

duda el Estado social de derecho, la puerta de acceso a un estado moderno, que busca un equilibrio entre todos sus gobernados y para lograrlo debe buscar la igualdad dentro de las diferentes desigualdades que se presentan en la sociedad”. Se expresa que el estado Social de derecho se opone indudablemente al estado de Derecho, porque este es más incluyente, más social, aquí las normas no deben gobernar un estado, sino una población la cual puede presentar diferentes matices, características y divergencias que se dan como consecuencia a las pocas oportunidades que brindó el Estado de Derecho, las cuales surgieron precisamente porque este no permitió priorizar principios, diferenciar las características particulares de los seres humanos que conforman un núcleo social y que por basarse en leyes bastante antiguas, obsoletas y diseñadas bajo una doctrina o conducta religiosa ponen al ciudadano en un tercer plano después de una divinidad y una ley. Indica el autor Claus Offe¹¹, (citado por Huerta Lara, 2003) al referirse al Estado Social de Derecho “Es un cambio profundo que nos permite hablar de un Estado Moderno”.

Históricamente el concepto de Estado Social de Derecho y su Desarrollo Social se menciona inicialmente en Inglaterra con las llamadas leyes de los pobres. Huerta Lara, (2003) afirma que “surgió en Inglaterra durante la época de los Tudor, cuando se implementaron una serie de legislaciones, llamadas leyes de pobres, debido a los problemas creados por las guerras y posterior disolución de los monasterios” y otras instituciones católicas - durante el reinado de Enrique VII - organismos que durante la Edad Media estaban a cargo de atender las obras de caridad.

Con estos antecedentes se considera que las leyes de pobres se convierten en un código legislativo de tipo punitivo. Imponiendo penas por mendigar o vagar, cuando se da un cambio

¹¹ Berlín, Alemania. (1940). Sociólogo y político Marxista.

de reinado, esas leyes de pobres se especifican clasificando a los pobres entre discapacitados, capaces y recalcitrantes; en este sentido se expresa que fue en esta clasificación donde los derechos dejaron de ser iguales y se convirtieron más importantes unos que otros, igual sucedió con los ciudadanos. Huerta Lara (2008), refiere que en general “Se busca corregir en lugar de castigar. La importancia de esta legislación es que introduce el concepto de responsabilidad Social (no del estado o del Gobierno, sí de la sociedad) por sus miembros, no sobre una base religiosa, como anteriormente se había aplicado en otros países. Esta legislación con muchas modificaciones posteriores, regirá en Inglaterra hasta la introducción del Estado de bienestar, cuando el Estado asume esa responsabilidad social”.

Continua mencionado Huerta Lara (2.008), “No solo Inglaterra inicia el concepto de Estado-social de Derecho, en los países escandinavos se práctica ancestralmente la tradición comunitaria definida como “Sistemas Comunitarios y Mutualistas de Protección Social”(LAGOM), término que significa casi perfecto” lo anterior permite hacer referencia a que fue Europa el lugar geográfico donde surgió y se vivió por primera vez el Estado Social de Derecho, no obstante continua, (Huerta Lara 2003) indicando que fue en la República Popular China, donde se dio el primer Estado social de derecho; ya que en el siglo XI, se creía que el Estado tenía la responsabilidad de proveer a los ciudadanos de servicios esenciales para un nivel de vida decente. Siguiendo y acatando este principio El Estado Chino inicio una serie de préstamos agrícolas y nombró comisiones a fin de regular salarios y planificar pensiones y jubilaciones para ancianos y enfermos” (Pág. 6).

Indica Huerta Lara (2.008) que finales del siglo XIX en la mayor parte de los países europeos occidentales los gobiernos se vieron obligados a adoptar legislación sobre el trabajo infantil, en Francia, aparece la educación nacional, a la par se crean las primeras viviendas baratas, además de un sistema de seguro obligatorio y subsidios para viviendas numerosa (Huerta Lara 2008,

Pág. 6.) En Inglaterra, se creó una garantía de empleo para los más pobres del campesinado, sin embargo es en Alemania, donde se desarrolla el primer sistema generalizado de protección social. Indica (Huerta Lara 2003) que desde la llegada al poder, Bismarck¹², crea en 1.883 la primera garantía médica para los obreros de la industria cuyos ingresos no superasen los 2000 marcos (Pág.7). En 1884 fue votada la ley sobre los accidentes de trabajo que obligaba a los industriales alemanes a cotizar a las Cajas, Cooperativas, destinadas a indemnizar las víctimas. En 1889 se impone un sistema de jubilación denominado “ley de Garantías de vejez o invalidez” (Pág. 8).

Posteriormente en el siglo XX, luego de la postguerra de la segunda guerra mundial y la recuperación de Europa Occidental se extendió el “Estado de Bienestar”, basado en el modelo Keynesiano. Menciona Huerta Lara (2008), “Siendo un buen ejemplo el Reino Unido donde el partido laborista proponía “Garantizar el Bienestar de la gente de la cuna a la tumba. Los antiguos dominios de Canadá y Australia respondieron al mismo modelo.

De esta forma surge y se extiende el llamado Estado Social Derecho por gran parte del mundo, iniciado como distinciones entre la asistencia social y seguridad social. Indica Huerta Lara (2008), “En este contexto se puede afirmar que es con la perspectiva de un sistema amplio y generalizado de protección, garantizado con un derecho para todos los ciudadanos, que la asistencia establece un vínculo que se enlazan en torno a su intención protectora de los pobres y compensatoria de las desigualdades” (Pág:13).

Como conclusión, es “El Estado Social de Derecho” la consecuencia del avance cultural dado en cierta forma por la actividad económica, cultural y social, las cuales originaron los llamados derechos económicos y sociales que se ocuparían de atender deficiencias que tenían las clases

¹² Otto Von, Estadista Alemán. (1.815 – 1.898).

trabajadoras y asalariadas y que por ende fueron tuteladas a través de una nueva forma de interpretar el derecho, donde ya la norma escrita no es lo más relevante, pues al fin y al cabo para que sirve una ley si no existen seres humanos que se preocupen por su cumplimiento. El Estado Social de Derecho es un estado de bienestar social igualitario, sin importar si se poseen mayores o menores prebendas o bienes materiales, si todos los seres humanos tenemos dignidad, pues qué más da que proveer el tutelar esa dignidad sin importar las diferencias materiales entre congéneres. Así también lo menciona la autora Huerta Lara (2.003) al escribir: “atribuyendo derechos a esos colectivos específicos, con la finalidad de restablecer la igualdad a través de las técnicas que algunos llaman discriminación inversa”, así se puede definir también la igualdad como diferenciación, pues esa discriminación inversa no es más que poner las diferencias en todos y cada uno de los ciudadanos, así las cosas se debe tratar desigualmente a los desiguales es decir construyendo derechos no para todos sino para los que lo necesitan el restablecimiento de la igualdad” (Pág.13). Por último el trato diferenciado entre las personas de un mismo conglomerado social denominado Estado Social de Derecho, tiene como objetivo conseguir la igualdad entre ciudadanos.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD PRIVADA

“El Derecho a la propiedad privada tiene un carácter fundamental, pero no absoluto”. Lo anterior es mencionado por La Corte Constitucional quien lo ha entendido y lo reitera en la Sentencia No. T-381 de 1.993 al describir “La propiedad es uno de los derechos constitucionales”, aunque claro este fallo (refiriéndose a la sentencia), no significa que sea un derecho absoluto. Es contradictorio y hasta incorrecto conceptualizar en el sentido que un derecho fundamental no sea absoluto, pues se supone que un Derecho fundamental es intrínseco al ser humano, si un Derecho fundamental no es tutelado, el ciudadano corre el riesgo de perder

su dignidad humana, por lo tanto se controvierte lo enunciado por el Tribunal básicamente porque un Derecho Fundamental tiene unas características especialísimas y no puede ser sometido a una evaluación de un ente administrador de justicia para que defina si puede ser o no tutelado, simplemente un derecho fundamental es un elemento absolutamente necesario para cualquier ser humano, entonces ¿por qué la Corte Constitucional indica que el derecho fundamental a la propiedad es relativo? .

La Sentencia T-506 del 21 de agosto de 1992, expedida por la Corte Constitucional, Magistrado ponente, (Sentencia , 1992) Doctor Ciro Angarita Barón, indica que “La propiedad es un derecho económico y social a la vez. En consecuencia la posibilidad de considerarlo como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio”. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sí en cada caso concreto, el Juez de tutela debe tener como criterio de referencia a la constitución misma y no simplemente a un conjunto de normas inferiores que definan sus condiciones de validez. Esto significa en su interpretación, que el Juez de Tutela debe mirar el caso concreto bajo la óptica de los principios, valores y derechos constitucionales, de tal manera que ellos sean respetados. Pero entonces ¿no estaría el juez apartándose del mandato constitucional que establece que el Derecho a la propiedad privada es un Derecho fundamental?

Solo en el evento en que ocurra una violación del Derecho a la Propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el Derecho a la vida, a la dignidad y a la felicidad, la propiedad adquiere naturaleza de Derecho Fundamental y en consecuencia procede la obligación de Tutelar ese derecho Fundamental, dicho en otros términos, la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas

condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el Derecho a la igualdad y a llevar una vida digna.

Sobre el alcance de tal Derecho y las restricciones, a las que está sometido, la sala plena de la Corte ha observado: “El derecho de Propiedad que la Constitución garantiza no es arbitrario sino que está limitado y condicionado en su ejercicio a la realización de los objetivos sociales y subordinado a ellos, de tal forma que, ante los términos perentorios de la Carta, hoy no es posible sostener que esta resulte desconocida por una ley mediante la cual se exija al propietario el acatamiento a tal principio”. (Corte Constitucional, Sala Plena. Fallo C-216 del 9 de junio de 1993). Entonces, se afirma que el Derecho fundamental a la propiedad privada es relativo porque si al tutelar ese derecho Fundamental se obstruye otro derecho a otros congéneres, pues este deja de ser fundamental. Para el caso en concreto, no es posible que el estado ceda a título gratuito un bien fiscal construido y habitado por un particular cuando se va

vulnerar un derecho social como el de la protección al medio ambiente, o se va a impedir la libre locomoción. El Derecho a la propiedad privada no debe ser absoluto y en eso no se equivocan los juristas que han mencionado el tema.

Para complementar lo anteriormente enunciado, la Sentencia C-066 del 24 de febrero de 1993, expedida por la Honorable Corte Constitucional, interpretó parte del Artículo 1° de la Constitución Nacional, al indicar : *“El Derecho de Propiedad, lo mismo que los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, está garantizado por la Constitución aunque cada vez con carácter menos absoluto”*. Así, en aplicación del principio de la prevalencia del bien general, tiene Este, prioridad sobre los derechos de los particulares en caso tal que los dos (general y particular) entren en conflicto al momento de la aplicación de una Ley, expedida con

funcionamiento en aquellos motivos, tal como lo dispone el mismo precepto Constitucional que consagra esa garantía.

De otra parte, es menester, que se tenga en cuenta que todo derecho garantizado por la constitución, lo es en la medida en que su ejercicio no dañe a los demás ni construya la actividad estatal encima de los fines del bien colectivo. Tampoco puede invocarse un derecho constitucional para esconder o disculpar las conductas u omisiones que deban ser materia de investigación juzgamiento por los competentes organismos del estado. El Derecho de Propiedad es uno de los derechos constitucionales fundamentales, aunque ello no significa que sea un Derecho Absoluto, La Propiedad está garantizada en la Constitución, en términos tales que no puede ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores, mucho menos por actos de la autoridad pública (Sentencia No. 381 de 1.993).

Para concluir; el “Derecho Fundamental de Propiedad Privada” no es absoluto porque en el momento de exigir que se tutele de manera particular, se puede caer en el error de vulnerar derechos fundamentales o sociales que son de estricto cumplimiento para garantizar el orden social y por ende el desarrollo de una sociedad. Al juzgar por separado el derecho a la propiedad privada, no contextualizándolo al resto del ordenamiento jurídico, se cae en la peligrosa incertidumbre de no concatenar una norma jurídica particular, por fundamental que sea, al resto del ordenamiento jurídico, pues como lo menciona Bobbio (2.013) “La teoría de la norma jurídica y la teoría del ordenamiento jurídico forman una completa teoría del derecho, principalmente desde el punto de vista formal. Pues bajo el primer aspecto se estudia la norma jurídica, considerada de manera aislada, la materia del segundo título es el conjunto complejo o sistema de normas que constituyen un ordenamiento jurídico” (Pág. 143). Entendiendo lo descrito por la jurisprudencia mencionada, se adhiere la presenta investigación a su posición jurídica que conceptúa que aunque el Derecho a la propiedad privada es fundamental, también

debe considerarse relativo, ya que este en su afán de conseguir su completa tutela, no puede vulnerar otros derechos adquiridos o por adquirirse y que al no exigirse generen un desequilibrio en el norma comportamiento y funcionamiento social.

EL DERECHO SOCIAL A LA VIVIENDA DIGNA

Antes de profundizar en el tema es importante mencionar que es el “Derecho a la Vivienda Digna” un derecho natural y por lo tanto se debe conceptualizar su significado, para ello se retoma el pensamiento de (Bobbio, 2013) quien indica: “La corriente del Derecho Natural se podría definir como el pensamiento jurídico que concibe que la ley, para que sea tal, debe ser conforme a la justicia: una ley no conforme con está” (Pág.28). El Derecho a la vivienda digna, es un hecho justo y social, el cual ha sido descrito por la Corte Constitucional (citado por Santana Londoño, 2012) indicando que se torna fundamental solo cuando su desconocimiento pone en peligro o vulnera derechos fundamentales, configurándose una unidad que reclama protección íntegra, pues las circunstancias fácticas impiden que se separen ámbitos de protección por no contar con el rango de derecho fundamental en el texto superior” (pág. 39). Este derecho social cuando se convierte en fundamental, debe ser tutelado para todos los que conforman una sociedad, pues al ser la naturaleza del ser humano gregaria se debe tener un espacio donde practicar ese gregarismo íntimo y familiar, es ahí donde se debe determinar que la vivienda digna no es un derecho accesorio, sino por el contrario uno fundamental que permite lograr el desarrollo de la personalidad y por ende la no vulneración de su dignidad.

Lo anterior se sustenta en que las leyes protegen los derechos, simplemente porque estos apuntan a hacer y proyectar justicia, los derechos son autónomos, e innatos al ser humano, así

el de la vivienda digna lo es y por lo tanto el hombre no puede renunciar a él, porque de esta forma atentaría contra su propia dignidad humana. Indica Gustav Radbruch¹³, (citado por Norberto Bobbio, 2013): “cuando una ley niega constantemente la voluntad de la justicia, por ejemplo cuando concede arbitrariamente o rechaza, los Derechos del hombre, adolece de validez” (Pág. 28), de lo anterior se advierte que las normas, primero no se encuentran en un rango superior al Derecho, sin importar que esas leyes sean de rango superior, siempre el derecho estará sobre el umbral de ellas. y segundo cuando una norma va en contra de un Derecho simplemente lo está desordenado y por ende afectando negativamente el orden Social de toda una comunidad, porque al ser las leyes generales, se dan a conocer y se aplican por igual a todos los miembros de la sociedad, si una norma es injusta o se aparta del orden social, de manera inmediata atentara contra uno o varios Derechos, pero no solo las leyes que niegan la voluntad de la justicia acaban con los derechos, también suceden cuando quien las administran e imparten lo hacen no pensando en un interés general: lo juristas también deben tener el valor para negarle el carácter jurídico”. Radbruch, citado por Bobbio, (Pág. 28).

Para complementar al autor, se debe mencionar, que la idea, de que la ley no funciona por si sola y debe ser administrada por los juristas de manera justa, es completamente vigente real y conciliadora del derecho con las leyes, no puede un jurista acatar una ley que no es justa, que va en contra de derechos que protegen la dignidad humana, esto se corrobora con lo expresado por Bobbio, (2013) “Pueden darse las leyes de contenido tan injusto y perjudicial que hagan necesario negarles su carácter jurídico”.

Como fundamentos jurisprudenciales del Derecho a la vivienda y teniendo en cuenta que es un derecho prestacional, la Sentencia T-958 de 2.001 (Santana Londoño, 2012) respecto a la

¹³ Jurista Alemán, (1.878 – 1949)

vivienda digna, la definió “como todo un entorno digno y apropiado dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda propio o ajeno que incorpore condiciones suficientes para que quienes habiten allí, puedan realizar de manera digna su proyecto de vida” (Pág. 40). Ese ordenamiento jurídico conformado por la Constitución Política de Colombia y la jurisprudencia ha clasificado el Derecho a la vivienda digna, como parte de los derechos sociales, económicos y culturales y por lo tanto se han considerado como derechos meramente prestacionales o asistenciales que inicialmente no era posible demandar su exigibilidad por medio de la aplicación del artículo 23¹⁴ de la Carta Magna ya que esta encomendó esta tarea solo al legislador, pero fue gracias al principio constitucional de la dignidad humana, pilar fundamental de la Constitución del 91 y elemento orientador del catálogo internacional de los derechos humanos que se garantiza la efectiva protección del derecho a la vivienda digna y que permiten definir a Colombia como un Estado de Derecho.

Indica Santana Londoño (2.012) “De acuerdo con la Corte Constitucional en sentencia T-203 de 1.999¹⁵ este derecho se ha distinguido como un derecho prestacional en la medida que así lo categoriza el texto constitucional en su artículo 51 “Todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna. El estado fijará las condiciones 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”

En este artículo se basa la Corte Constitucional para determinar la naturaleza prestacional de este derecho, que sin duda alguna restringe la posibilidad de que las personas menos aventajadas puedan exigir del Estado la satisfacción directa e inmediata de una vivienda en condiciones

¹⁴ Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta solución...

¹⁵ Expediente T – 186.530 Corte Constitucional. Derecho a la Vivienda Digna – Fundamental por conexidad. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

dignas (Santana Londoño, 2.012), así las cosas al tutelar este derecho queda supeditado a la existencia de rubros estatales y a que el Congreso de la Republica lo reglamente. Lo anteriormente expresado se considera que va en contravía del Estado Social de derecho que rige en Colombia ya que no se está priorizando al ciudadano y por ende el atender requisitos indispensables para mantener intacta su dignidad y la de su núcleo familiar.

Los jueces de la Republica entonces se ven obligados a atender un “concepto jurídico indeterminado” ya que esos derechos sociales y económicos pueden ser o no fundamentales y todo esto lo determina condiciones externas diferentes a las establecidas en esos derechos. Cabe resaltar el concepto que de “concepto jurídico indeterminado” tiene su creador el Profesor García de Enterría (citado por Santana Londoño, 2.012), “(...) La valorización política de la realidad podrá acaso ser objeto de una facultad discrecional, pero la realidad como tal, si se ha producido el hecho o no se ha producido y como se ha producido, esto ya no puede ser objeto de una realidad discrecional, porque no puede quedar al arbitrio de la administración discernir si un hecho se ha cumplido o determinar que algo ha ocurrido si realmente no ha sido así”. (Pág. 43).

Para concluir si todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y a lo largo del desarrollo jurisdiccional las Cortes han mencionado la condición de Derecho Social y Fundamental de este Derecho solo puede concebirse como fundamental cuando su falta de tutela genera daños perentorios sin justificación jurídica alguna a personas que se encuentran en desventajas comparativas respecto a las demás que conforman un núcleo social. Para entender este concepto Es importante mencionar como complemento de la idea anterior lo expresado en la Sentencia T-049 de 2.007¹⁶ respecto a que introduce unos parámetros jurídicos y materiales

¹⁶ Expediente T1426364. Acción de tutela instaurada contra la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas. Febrero de 2.007.

que deben intervenir y ser analizados al momento de amparar el derecho a la vivienda digna, según lo expresado por Santana Londoño (2.012) estos son: la inminencia de peligro, debe comprobarse la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo, debe demostrarse la afectación al mínimo vital, el desmedro por la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y a la salud; y finalmente debe existir otro medio de defensa de igual efectividad para lo pretendido.

Para concluir, el derecho social a la vivienda digna tiene como elemento fundamental el respeto por la dignidad humana y el derecho a la vida, a la salud, la integridad personal, la igualdad entre desiguales, el mínimo vital, ya que todos ellos son el ultimas los que permiten crear un proyecto de vida.

CAPITULO II

LOS BIENES FISCALES EN COLOMBIA

El término “bien Fiscal” es un concepto nuevo en el ordenamiento jurídico colombiano. El Consejo de Estado de la Republica de Colombia, a través del fallo número 21699 de 2.012¹⁷ los define como “Bienes fiscales o Patrimoniales” e indica que “Son aquellos bienes que pertenecen a sujetos de derecho público, de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como terrenos, edificios, fincas, granjas, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir afectos

¹⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera (Subsección B). Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Demanda contra Ministerio de Obras Públicas. Fondo de Inmuebles Nacionales.

al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes de manera que el estado los posea y los administre de forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad”. Es decir son los bienes ubicados en sectores urbanos o rurales de propiedad del estado

Los bienes fiscales se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación”. Por otra parte el término Ejido, es definido por la Ley 32 de 1.939 como “Tierra comunal, destinadas al goce y disfrute del común de gentes, destinadas para esos usos, generalmente a través de Cédulas Reales” los ejidos no son adjudicables porque generalmente son de uso público.

ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD EN VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO

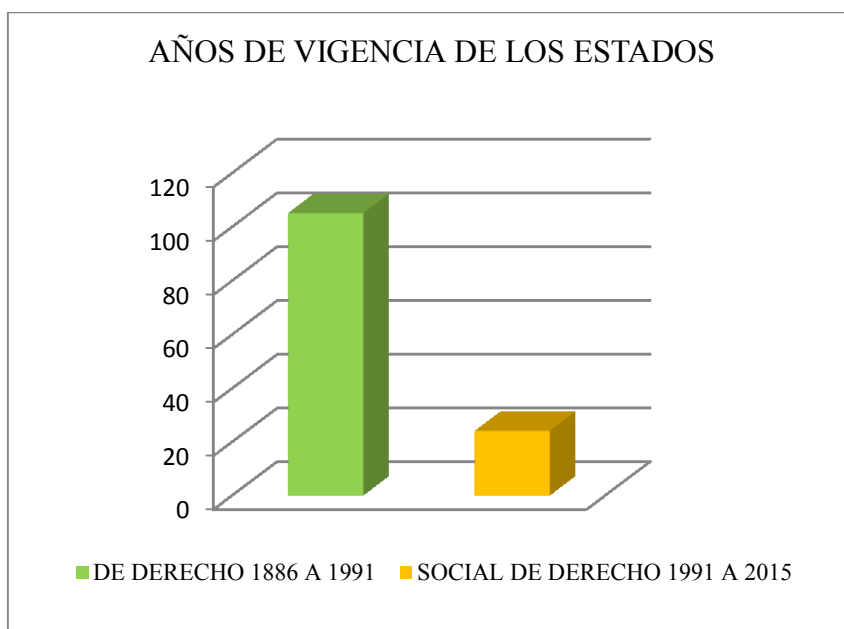
Dentro del proceso de desarrollo de la investigación se tomó la decisión de dividirla en dos momentos históricos, el primero, nace con la expedición de la Ley 137 de 1.959¹⁸ y culmina con la Ley 9 de 1989¹⁹, cuando jurídicamente el territorio Nacional estaba regido por el Estado de Derecho. El segundo momento histórico que se organizó, es el surgido con la puesta en marcha de la Constitución Política de Colombia de 1.991, es decir desde la Ley 388 de 1.997²⁰, primera norma que se ocupó de atender el tema de los bienes fiscales, en vigencia de la nueva carta

¹⁸ “Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima y se dictan otras disposiciones”.

¹⁹ “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

²⁰ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1.989, la Ley 2 de 1.991 y se dictan otras disposiciones”.

política y finaliza con la expedición del Acuerdo Municipal 015 de 2.013, normas surgidas dentro de la vigencia del Estado Social de Derecho.



Fuente: Congreso de la República año 2015

Las Leyes y Decretos nacionales, las Ordenanzas y el Acuerdo que se ocupan del proceso de legalización de bienes fiscales urbanos a favor de ciudadanos que los han ocupado ilegal pero pacíficamente, que surgieron en vigencia del Estado de Derecho son, la Ley 137 de 1.959, Decreto Nacional 3313 de 1.965 “Por el cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 137 de 1959” y Ley 9 de 1989.

En vigencia de la Constitución de 1.991, surgieron las siguientes normativas para atender el tema de investigación: Ley 388 de 1.997 “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. Ley 1001 de 2.005 “Por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y reforma urbana, INURBE, en liquidación y se dictan otras disposiciones”, Decreto 4825 de 2011 “Por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 6 y 7 de la Ley 1001 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, en materia de

transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” . El Acuerdo Municipal 015 de 2013, expedido por el Honorable Concejo Municipal de Cáqueza, Cundinamarca, “Por el cual se autoriza al alcalde municipal de Cáqueza para que en nombre del municipio y de conformidad con la ley efectúe el saneamiento a la titulación de todos los bienes fiscales inmuebles urbanos de propiedad del municipio y se dictan otras disposiciones”

LEY 137 DE 1.959

La Ley 137 de 1959, “Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima y se dictan otras disposiciones” surgió como respuesta del Gobierno de Presidente Alberto Lleras Camargo a la grave problemática sanitaria presentada en el País, particularmente debido a la ausencia de acueducto público en el casco urbano del municipio, no fue concebida como respuesta a un plan, programa o proyecto institucional que buscara desde el Estado tutelar el Derecho fundamental a la Propiedad Privada, tampoco el social a gozar de una Vivienda Digna, solo demandó el atender un tema presupuestal que permitiera al Estado financiar la ejecución de obras que atendieran la solicitud de servicios públicos.

Es importante considerar que desde antes de la promulgación de la ley 137 de 1.959 los bienes baldíos urbanos estaban siendo ocupados ilegal pero pacíficamente por familias con el ánimo de atender una necesidad imperiosa e inaplazable, el de tener una vivienda donde desarrollar una sociedad conyugal y familiar, en relación con lo anterior el uso urbanístico dado a los predios baldíos era residencial, sin desconocer que podría también presentarse el caso de

usos mixtos (vivienda y comercio local) y entendiendo que por aquella fecha (1.957) el tema de la demanda de tierra no era alto, más aún, en poblaciones pequeñas.

En el desarrollo de la Ley si se dio, por parte del Estado, un incipiente paso para convertir el poseedor pacífico pero ilegal en propietario de una finca raíz, pues ya su dueño, es decir, el Estado no tenía ningún dominio sobre este. Es esta Ley tan poco general porque excluye al poseedor pacífico de gozar del derecho fundamental a la propiedad privada y del social a gozar de una vivienda digna ya que aunque dio posibilidades de obtener estos dos derechos, el poseedor pacífico debió hacerlo través de la compra del terreno ejido titulable al Estado, para ello se debían cumplir una serie de requisitos, entre ellos el hacer constar al ente territorial municipal la existencia de mejoras habitadas, haberse realizado un avalúo comercial al bien objeto de la posterior venta, aplicar el principio de la publicidad para que toda la comarca se diera por notificada de la intención que tenía un ciudadano particular en adquirir un bien ejido titulable, elevarse el negocio a escritura pública y posteriormente ser registrada ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la zona respectiva. Para realizar todo lo anterior el alcalde municipal debía tener facultades para vender el bien por parte del Concejo municipal respectivo.

Todo el procedimiento explicado, si bien, dio la oportunidad de convertir a los poseedores pacíficos de mejoras en propietarios, no fue del todo democrático ya que excluyó a los ciudadanos de escasos recursos económicos, que en un alto porcentaje eran los ocupantes de estos ejidos titulables, es decir, en el momento de expedición de la norma se vulneró el Derecho a la igualdad, aunque por estar regido nuestra Republica por el Estado de derecho no aplicó su vulneración, esta Ley ha sido utilizada por los entes territoriales municipales para recibir recursos que hoy ya no son empleados para construir acueductos, tampoco ha solucionado el

problema de la inseguridad jurídica de manera homogénea a todo el grueso de la población precisamente por el tema presupuestal del poseedor, menos se ha ocupado de atender el tema del Derecho Fundamental a la propiedad privada y el social a gozar de una vivienda digna ya que actualmente solo se venden estos predios cuando no estén catalogados como VIS y sin importar si el comprador posee o no ya solucionado su derecho social a gozar de una vivienda Digna.

No obstante que es una normatividad que según lo escrito en ella tenía una vigencia de dos años “Artículo Cuarto: Dentro del término de dos años, contados a partir de la vigencia de esta ley, los propietarios de mejoras podrán proponer al Municipio de Tocaima la compra de los respectivos solares, y éste procederá a vendérselos con preferencia a cualquier otro proponente, y a expedirles la correspondiente titulación (...)” (Congreso de la Republica de Colombia, 1959, pág.2) aún se mantiene vigente, debido a la práctica que de esta se da, pues en diversas poblaciones, incluido el municipio de Cáqueza; pues se acogió a lo estipulado, en el artículo 7º, el cual expresó “Cédanse a los respectivos Municipios los terrenos urbanos, de cualquier población del país que se encuentre en idéntica situación jurídica a los de Tocaima, y para su adquisición por los particulares se les aplicará el mismo tratamiento de la presente Ley”. (Ley 137 de 1.959, pág. 4).

Es precisamente en artículo anteriormente mencionado donde se considera, el Estado colombiano vulnera a los ciudadanos caqueceños que ocupan ilegal pero pacíficamente bienes fiscales, los dos derechos de los que nos estamos ocupando en este texto, porque desde ese momento el legislativo le otorgó un derecho al ejecutivo local o administrador de turno para cobrar un arriendo por el derecho a tener un bien privado, como lo son las mejoras construidas,

también a gozar de una vivienda digna, toda vez que el ciudadano debe pagar un arriendo para poder ubicar su casa de habitación sobre un bien fiscal.

Actualmente nos rige una constitución basada en el Estado Social de Derecho, la cual no existía al momento de expedición de la Ley aquí analizada; pero aun así, ciudadanos colombianos habitantes del Municipio de Cáqueza deben pagar al Estado, representado en el Municipio un arriendo, encarnado en un impuesto que al ser cancelado otorga el derecho a un poseedor pacífico a continuar utilizando el bien fiscal para poder tener localizada su casa de habitación.

DECRETO NACIONAL 3313 DE 1.965

Promulgado por el Presidente Guillermo León Valencia, un 17 de Diciembre, su objeto fue “Reglamentar el artículo 7 de la Ley 137 de 1.959” en este se estableció el procedimiento para hacer la delimitación de las respectivas áreas urbanas, las cuales a futuro serían objeto de cesión a los Municipios, para que estos posteriormente las enajenaran a los particulares que habían allí construido sus mejoras. Básicamente se ocupó de reglamentar el procedimiento que se debía seguir para poder adquirir un bien ejido por medio de un contrato de compraventa, el cual debía estar ocupado con mejoras construidas por particulares, que el beneficiario debía estar ocupando, también limitó el proceso de ventas, ello se prueba al mencionar “Los Municipios no deberán efectuar ventas a la misma persona por extensiones superiores a dos mil metros cuadrados (...)” (Decreto 1333 de 1.965, artículo 3, Prágrafo 1º). De esta forma se considera que el ejecutivo entró a limitar la venta libre de grandes extensiones urbanas de ejidos titulables, posiblemente con la intención de controlar que pocos ciudadanos se convirtieran en propietarios de bastantes tierras urbanas estatales.

A su vez ordenó continuar con la titulación de predios a nombre de la Nación al estipular: PARÁGRAFO 2º El Instituto o las Entidades delegatarias continuarán adelantando la titulación de los baldíos en los poblados no elevados aún a la categoría administrativa de Municipios”, (Parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 3313 de 1.965), lo cual permitió a su vez iniciar un proceso de titulación de bienes que quedaron como propiedad de la Nación. Se deduce que hasta la fecha el Estado no tenía un conocimiento perfecto de la totalidad de sus predios ejidales titulables y respecto a los no titulables le tenía gracias al uso tradicional que daban sus gobernados (plazas de mercado, de ferias, calles, caminos, etc).

LA LEY 9 DE 1.989

Con la expedición de esta Ley concluye el primer ciclo histórico, caracterizado por la vigencia absoluta del Estado de Derecho, la expedición y puesta en vigencia de la Ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, fue la primera gran Ley de Reforma Urbana; según el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio de Colombia se ocupó de atender la “relación planteada entre el interés general y la propiedad privada. En este sentido incorporó significativos avances en aspectos como el de la utilidad pública, la norma en comento estableció declarar de utilidad pública o interés social la adquisición de los inmuebles urbanos y suburbanos, previa la declaración de su expropiación y destinados a la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social, en los sectores de salud, recreación y educación, desarrollo de proyectos de vivienda de interés social que incluye la legalización de títulos en urbanizaciones irregulares, además 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 sedes administrativas de las entidades públicas y la constitución de zonas de reserva para la expansión de futuras ciudades. Aunque su nacimiento se dio en un Estado de derecho, su desarrollo inició el proceso identificado en el marco teórico de esta investigación al moldear entre líneas que el Derecho Fundamental a la propiedad privada dejaba de ser Absoluto y pasaba a convertirse en Relativo ya que se hacía necesario adquirir bienes privados para atender proyectos de renovación urbana.

En aras de que el Estado obtenga una supremacía sobre bienes privados, en esta Ley nace el concepto jurídico de la expropiación, identificada como una figura establecida como instrumento para la adquisición y expropiación de inmuebles privados. Se adquiere el pleno derecho de dominio, con sus elementos constitutivos, así como los demás derechos reales. Se crea jurídicamente además el concepto de la afectación, el cual fue definido en la normativa aquí referenciada como toda restricción impuesta por una entidad pública sobre un inmueble con el fin de limitar o impedir la expedición de licencias de urbanísticas o de funcionamiento por causa de una obra pública o por protección ambiental. En conclusión, en un estado de Derecho donde la propiedad privada es un principio inviolable y de rango constitucional se da a la luz una Ley Orgánica que le da facultades al Estado para tener potestad, autoridad e intervenir terrenos propiedad de particulares.

Esta Ley, la única de reforma urbana que se ha aprobado en Colombia, no brinda luces de ninguna índole al tema de la titulación de predios fiscales ocupados por particulares, dejando el tema bajo las mismas reglamentaciones establecidas en la Ley 137 de 1.959 y el Decreto 3313 de 1.965, aunque clarifico temas como la función social de la propiedad privada, lo cual permitió por primera vez en una norma de esta índole mencionar el derecho Fundamental a la Propiedad Privada y posicionarlo a rango de ser exigible como Derecho fundamental. No

obstante también dio orientación para que a futuro se determinara que no es la propiedad privada un Derecho Absoluto y que sobre este se debe priorizar el bien general, es decir, el operador jurídico no debe tutelar el Derecho a la Propiedad Privada cuando este afecte intereses colectivos fundamentales para el desarrollo social o económico de una sociedad determinada.

Lo anterior se confirma a través de la siguiente expresión jurisprudencial “Para que proceda la protección inmediata y efectiva del derecho a la propiedad por vía de tutela, debe su desconocimiento afectar derechos que por su naturaleza, son fundamentales, como la vida, la integridad física, el trabajo, etc. En este contexto, solo la conexidad entre el derecho a la propiedad privada y alguno de los derechos fundamentales esenciales en desarrollo y ejercicio de las condiciones básicas de vida, permiten al juez de tutela, resolver un asunto de esta índole. La Corte ha entendido que la propiedad, por ser un derecho de naturaleza económico y social, su connotación de “fundamental” dependerá del estudio que el juez constitucional realice en el caso concreto” (Sentencia T – 580 del 27 de Julio de 2011, pág. 1).

La Ley 9 de 1.989, no se ocupó en ninguno de sus artículos en aclarar el limbo jurídico de las áreas de población, por lo tanto y teniendo en cuenta que aun el territorio nacional estaba regido por el estado de derecho, no tuteló el derecho social a gozar de una vivienda digna, para los habitantes de los municipios de Colombia, entre los que se incluye Cáqueza en Cundinamarca.

ANALISIS DE LA NORMATIVIDAD EN VIGENCIA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

LEY 388 DE 1.997

Fue la Ley 388 de 1997, que enmarca al ordenamiento territorial dentro de un instrumento en función de la organización y desarrollo del territorio “Ley de Ordenamiento Territorial” con la que se culminó hasta ahora la formalización del ordenamiento territorial dentro de la estructura jurídica nacional, entre otros, esta norma tiene como objetivo “Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1.989 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” aunque, respecto al tema de “Sesión de bienes fiscales ocupados por particulares” no aportó elementos significativos no obstante su objetivo, al compararla con las normas que ya se han analizado se determina que es la norma que menos tiene que ver con el tema de legalización de la propiedad, ya que no refiere en ninguno de sus artículos el tutelar el derecho fundamental a la propiedad privada, como tampoco el proteger el derecho social a una vivienda digna para los ciudadanos que desde tiempos atrás hayan sido invasores pacíficos de predios fiscales urbanos.

LEY 1001 DE 2.005

Con la expedición por parte del Congreso de Colombia Ley 1001 de 2005 expedida en diciembre 30, “Por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones”, por primera vez se trata legalmente el tema del saneamiento de la propiedad pública inmobiliaria, la cual fue definida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como “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 y por primera vez obliga a estas entidades a generar mecanismos eficaces de diagnóstico, identificación y definición de la situación jurídica, que permitan aplicar los instrumentos jurídicos disponibles para sanear la propiedad tales como escrituras públicas, resoluciones administrativas, actas, normas, procedimientos administrativos y actas de la Nación” (Guía Metodológica 6. Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria, 2.005, pág.6)

Lo anterior se puede evidenciar en el siguiente texto elaborado por el Congreso de la republica “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” (Ley 1001 de 2.005, Art. 2). El Legislativo a través de este Artículo ordena entregar los predios fiscales que en anterior norma (Ley 137 de .1959) esta misma Rama del Poder Público había cedido a los entes territoriales municipales esos bienes para que los vendieran, corriendo el riesgo de venderlos a ciudadanos que ya gozan el Derecho Fundamental a la Propiedad Privada y el social a gozar de una vivienda digna.

En la misma Ley indica “Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados” de esta forma se generaliza una instrucción que imparte el legislativo y que el mismo indica hacerla popular al ubicar en el mismo rango tanto a entes territoriales municipales como departamentales y nacionales para dar cumplimiento por primera vez a la cesión a título gratuito de bienes fiscales los cuales deben ser entregados a ciudadanos que certifiquen que

construyeron sus mejoras en un bien fiscal con anterioridad al 30 de Noviembre de 2.001 y que al momento de solicitar la sesión lo están habitando.

“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” (Ley 1001 de 2.005.Art 2, inciso 3°), lo expresado por el Congreso de la Republica da luces claras en lo relacionado con la función social que ejerce la propiedad privada, pues no por estar un bien fiscal construido con mejoras realizadas por ciudadanos particulares, se debe ceder a sabiendas que se están vulnerando otros Derechos fundamentales que abrigan a amplios sectores sociales, es decir, el interés general prevalece sobre el interés particular. Además, no es factible que el estado representado en sus entidades ceda gratuitamente bienes fiscales que representen un riesgo para sus gobernados, en este caso no es posible entregar esos bienes fiscales y se debe realizar u tramite de reubicación de las familias que se encuentran en riesgo.

Posteriormente, indica la Ley en comento, Artículo 10 “Quienes resultaren beneficiados conforme a los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991”. Es en este artículo donde se considera que el legislador buscó beneficiar a todas las personas que habitan las mejoras construidas sobre bienes fiscales al ordenar incluir tanto el predio como la infraestructura en patrimonio de familia inembargable, así se deduce que se busca por parte del Estado proteger el Derecho Fundamental a la Propiedad Privada, siempre y cuando este Derecho no vaya en contravía de otros que tienen cobertura social, porque es en ese

momento en que la jurisprudencia pasa de convertir el Derecho Fundamental a la Propiedad Privada en un Derecho social y económico.

La ley 1001 de 2005, tutela para los poseedores pacíficos de bienes fiscales el derecho fundamental a la propiedad privada, pues al permitir que los poseedores pacíficos que ocupan ilegalmente predios fiscales con bienes construidos con recursos particulares, se conviertan en propietarios, está brindándoles una garantía del Derecho a tener una propiedad privada y a la vez el Derecho Social a gozar de una vivienda digna, pues como consecuencia del Estado social de Derecho que rige la Constitución de 1.991, lo importante es el hombre y no la norma, sobre todo al tratarse de predios fiscales donde se construyeron viviendas calificadas como de interés social y las cuales actualmente son utilizadas como recintos para familias que a menudo se encuentran en condición de vulnerabilidad.

DECRETO 4825 DE 2.011

El 20 de Diciembre de 2.011 el Presidente de la Republica Juan Manuel Santos Calderón, promulgó el Decreto 4825, “Por el cual se reglamentan los artículos 2°, 4°, 6° y 7° de la Ley 1001 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones”. Para ello utilizó como considerando principal el Artículo 51 de la Constitución Política, el cual dispone: "Todos los colombianos tienen 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". De esta forma el ejecutivo por medio

de un acto administrativo, contextualizo la necesidad de reglamentar la cesión a título gratuito de bienes fiscales ocupados por particulares dentro del rango normativo Superior dado por la Carta Constitucional del año 91, procurando resaltar la constitucionalidad del Derecho Social a “Gozar de una Vivienda Digna”. Renglones más adelante y en los considerandos del mismo Decreto indican “... el Gobierno Nacional deberá diseñar y aplicar políticas orientadas a incluir y ejecutar los procedimientos para la formalización de la propiedad y el mejoramiento de las condiciones de vida, garantizando así el acceso a la vivienda digna”. Con lo anterior el jefe de Estado ordena a sus coadjutores priorizar a través de políticas públicas el tema de la formalización de los bienes fiscales titulables, con perspectiva en mejorar localidad de vida de las familias que los ocupan de manera pacífica como única opción para gozar del Derecho Social a una Vivienda Digna. Se debe mencionar además que el pronunciamiento tácito que realiza sobre el Derecho Social comentado, representa el afán del Ejecutivo por tutelarlos, atendiendo de esta forma a simples poseedores para que se conviertan en propietarios. No obstante es importante indicar que la Propiedad Privada como Derecho fundamental no garantiza el Social a la Vivienda Digna, ya que tutelando la Propiedad Privada no se garantiza la de la Vivienda Digna.

Finalmente en los considerandos se menciona: “Que para desarrollar el marco normativo señalado se hace necesario implementar mecanismos ágiles y flexibles que contribuyan a la agilización del proceso de saneamiento de la titulación de la propiedad fiscal inmueble ocupados con vivienda de interés social en la modalidad de título gratuito, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación”. Para atender el texto transcrito los entes territoriales del orden departamental, en especial Cundinamarca reorganiza y pone en funcionamiento la Oficina de titulación, dependencia adscrita a la secretaria de Gobierno y le entrega herramientas

profesionales, tecnológicas y logísticas para proceder a materializar la Ley 1001 de 2005 a través del desarrollo del Decreto del que nos estamos ocupando.

Por otra parte, se menciona en el Capítulo 1° “Artículo 1°. Ámbito de aplicación. El presente decreto se aplica en sus primeros tres capítulos a las transferencias a título gratuito que en desarrollo del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, deben efectuar las entidades públicas del orden nacional y los que decidan adelantar las demás entidades públicas, propietarias de bienes inmuebles fiscales urbanos, ocupados parcial o totalmente con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.” De esta forma se normatiza claramente el procedimiento que se debe cumplir para materializar una cesión a título gratuito, estableciendo estándares que permitan realizar estas cesiones solo a grupos familiares que cuenten con tres características fundamentales que le permitan al cesionario determinar su real condición socioeconómica, estos son: primero, Que habiten el bien fiscal titulable con anterioridad al 30 de Noviembre de 2001 y si lo habitan con posterioridad que hubieren adquirido las mejoras que sobre este se construyeron de manera pacífica y legal. Segundo: la totalidad del núcleo familiar no debe estar gozando de la tutela del Derecho a la propiedad privada. Tercero: Que hayan y estén habitando las mejoras de manera quieta, pacífica e ininterrumpida.

Las tres características anteriores se definen de la lectura de los requisitos que el Decreto le impone al ciudadano que opta por postularse al beneficio de recibir un bien fiscal tutelable y convertirse en su propietario. Además impone otras exigencias que se podían definir como requisitos para garantizar que las mejoras que se construyen en bienes fiscales tutelables obtengan la cualidad de viviendas Dignas, constancia de estar gozando de servicios públicos domiciliarios, certificación donde se indique que el bien fiscal y por ende las mejoras no se encuentran en zona de riesgo y por último documento expedido por la autoridad competente

donde conste que el bien fiscal no está planificado para construir obras de tipo social, comunitario o de ampliación o construcción de obras de urbanismo público.

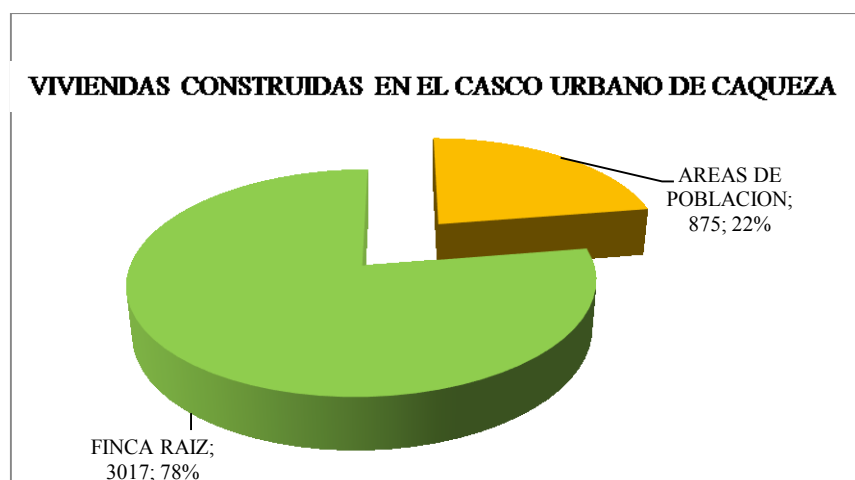
Los demás requisitos establecidos en el Decreto 4825 de 2.011 son de carácter procedimental y su cumplimiento está bajo la responsabilidad del ente territorial propietario de los bienes fiscales titulables que han sido solicitados los ciudadanos. Todo lo anterior se desarrolla en cabeza de las alcaldías distritales y municipales siempre y cuando cuenten con las facultades que deben ser otorgadas mediante Acuerdo, expedido por los concejos respectivos.

CAPITULO III

DIAGNOSTICO ACTUAL DEL PROCESO DE ENTREGA DE BIENES FISCALES EN EL MUNICIPIO DE CAQUEZA.

Mediante Acuerdo Municipal 015 de 2013, expedido por el Concejo Municipal, el alcalde de Cáqueza recibió facultado para ceder a título gratuito los 548 bienes fiscales urbanos que han sido ocupados por particulares con vivienda que se encuentran dentro del rango de interés social, es decir que el ejecutivo podrá entregar los bienes baldíos que actualmente están siendo ocupados por ciudadanos y cuyo valor catastral no supere los 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes al año 2015. El anterior acuerdo se aprobó luego haberse realizado por parte de la Oficina de titulación Municipal de la Gobernación de Cundinamarca una socialización del Decreto 1001 de 2.005 la cual estuvo dirigida a todos los habitantes interesados, el tema fue de

gran interés para la comunidad al punto que asistieron unos de 600 habitantes aproximadamente. Como conclusión de la reunión realizada la comunidad a través de votación escogió a un ciudadano, como su vocero, conformaron una mesa de trabajo y solicitaron al alcalde y concejo municipal, hacer parte de la misma, indicando que la Gobernación de Cundinamarca haría parte como órgano asesor.



Fuente: Oficina de Titulación Predial Gobernación de Cundinamarca año 2011

El proceso de inscripción arrojó un total de 458 poseedores pacíficos de predios fiscales urbanos, una vez obteniendo el número total de posibles beneficiarios se procedió a instalar la Mesa de trabajo a fin de diseñar el proyecto de acuerdo por parte del ejecutivo y de lograr su aprobación ante la Plenaria del Concejo Municipal.

Al analizar el proyecto de Acuerdo se evidencia que la finalidad con que fue presentado por parte del ejecutivo local hizo referencia a la necesidad de subsanar la informalidad de los bienes fiscales titulables ubicados en el casco urbano del municipio que siendo propiedad del ente territorial municipal han sido ocupados por ciudadanos particulares ocupándolos con mejoras con el propósito de cubrir su necesidad de vivienda, otro propósito de la Ley municipal es brindar una seguridad jurídica hacia los poseedores pacíficos con el fin de que se conviertan en propietarios de los lotes donde tienen construidas sus mejoras.

En el municipio existen predios ubicados en el sector urbano que son de su propiedad, estos han sido ocupados pacífica y pública pero ilegalmente con mejoras o construcciones de particulares, las cuales han consolidado allí sus lugares de residencia con la provisión de servicios públicos otorgados por el mismo municipio; a estos predios se les debe solucionar su condición de informales, subsanar y dar seguridad jurídica a los propietarios de la vivienda de interés social allí construida y así, motivar a la inversión, al ahorro familiar y el acceso al crédito bancario.

Cuando se hace referencia a predios informales se está expresando que los ocupantes de dichos terrenos no ostentan título de propiedad, situación que conlleva consecuencias negativas para estos grupos familiares, como lo son la imposibilidad de acceder al mercado inmobiliario y al crédito bancario en el cual se exigen garantías reales; perdiendo la oportunidad de incrementar recursos del crédito que al emplearlos adecuadamente en proyectos familiares les permitan mejorar su calidad de vida. En consecuencia, estos grupos familiares son dueños de la infraestructura que en muchos casos está construida con antigüedad, pero no del lote donde ésta se erige, generando caos ya que es inaudito que un bien inmueble no esté construido sobre finca raíz, lo cual puede generar bajo sentido de pertenencia hacia las mejoras y por ende a los ambientes de convivencia ciudadana y de mejoramiento del entorno, perdiendo arraigo por el lugar que habitan y defensa de lo público.

Con esta figura jurídica, el legislador sentó las premisas básicas de solución a este grave problema, considerando la Honorable Corte Constitucional a través de su examen de constitucionalidad, mediante Sentencia C - 251 del 6 de junio de 1996 (Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero) lo siguiente: *“El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos,*

entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales. En efecto, la prohibición de los auxilios debe ser armonizada con el mandato del artículo 146 ordinal 4°, según el cual las Cámaras que conforman el congreso no pueden decretar en favor de particulares erogaciones "que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente". Puede entonces concluirse que no están prohibidas, porque no son actos de mera liberalidad sino de justicia distributiva, aquellas transferencias que se efectúen con el propósito de satisfacer derechos preexistentes, como sucede con los derechos que consagra la propia Constitución, siempre y cuando esa cesión sea imperiosa para la satisfacción de ese derecho constitucional."

Tenemos entonces; que definida la autorización legal para formalizar la propiedad en favor de los ocupantes ilegales pero pacíficos de predios del Estado, se observa claramente que la figura de "cesión a título gratuito" de la que se autorizó al ejecutivo por parte del Concejo municipal, para que en cumplimiento de la ley la ponga en práctica, propende por la garantía del acceso al derecho a una vivienda digna de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política.

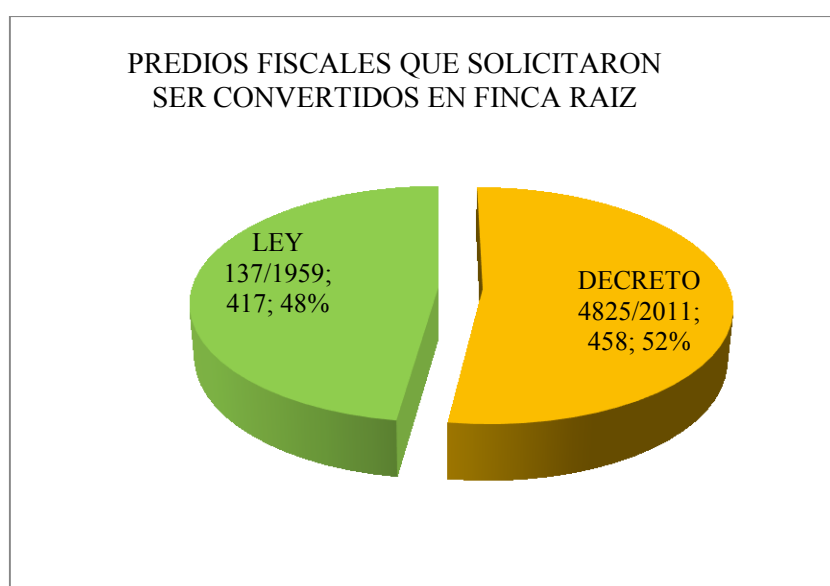
Con el desarrollo de los programas de Titulación a través de la figura de cesión a título gratuito pueden generarse múltiples beneficios no solo a los ciudadanos beneficiados como ya se describió renglones atrás, sino también al municipio dentro de los cuales se destacan: apoyar los procesos de ordenamiento territorial en el suelo urbano, crear un orden jurídico entro del mismo territorio urbano, subsanar y dar seguridad jurídica a los propietarios de vivienda de interés social, posibilitar el acceso al mercado inmobiliario, al crédito bancario con garantías reales, legalizar la tenencia y uso de los predios, incrementar el valor de la vivienda, construir ambientes de convivencia ciudadana, posibilitar el acceso a los programas municipales por selección de beneficiarios, producir seguridad en la permanencia de la familia ocupante, crear

arraigo y sentido de pertenencia, motivar a la inversión y al ahorro familiar y mejorar el entorno y por supuesto también tutelar el Derecho a la Propiedad Privada; de otra parte, los entes territoriales municipales mejorarán las finanzas, al aumentar la base de la obligación tributaria para el impuesto predial y de valorización, representado por el valor de la tierra y las mejoras construidas. Incrementar el valor socioeconómico del ente territorial al tener más familias en el sector formal. Siendo estos algunos de los más relevantes aportes que pueden generarse a las entidades estatales y a los beneficiarios en este esquema.

Finalmente, vale la pena señalar que este esquema de formalización de propiedad, representa para el municipio el desarrollo de una cultura del trabajo interinstitucional coordinado, que le asegura metodologías de gestión óptimas para el diseño y desarrollo de proyectos que redunden en el robustecimiento de las rentas y mejoramiento de la economía local. De otro lado, se busca vincular a la población en varias de las actividades que generen sentido de seguridad, solidaridad, participación y compromiso en aquellos proyectos emprendidos por la administración municipal, que comprometen el bienestar y una mejor calidad de vida de la comunidad; todo esto en cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho consagrado en el artículo 2º de la Constitución Política. Por lo anterior y por motivos de conveniencia pública, tanto para el municipio como para los habitantes de Cáqueza fue que el Concejo municipal aprobó el proyecto de acuerdo, convirtiéndolo en ley municipal, así quedó facultado al alcalde para transferir a título gratuito los bienes fiscales titulables ocupados por particulares.

Posterior a la expedición del acuerdo Municipal y continuando con lo programado por la mesa de trabajo se realizaron dos reuniones con la comunidad donde se dio a conocer a los ciudadanos interesados los requisitos que debían presentar ante la Alcaldía Municipal para ello

se fijó como modelo una comunicación diseñada por La Oficina de titulación de la Gobernación de Cundinamarca. El anterior procedimiento fue diligenciado, presentado y radicado en la oficina de correspondencia de la Alcaldía de Cáqueza a partir de Octubre de 2014, dentro del deber del Señor Alcalde de dar respuesta a solicitudes respetosas por parte de ciudadanos, su despacho entregó sendas contestaciones a los ciudadanos indicando que la administración municipal procedería a estudiar sus peticiones para posteriormente hacer un pronunciamiento de fondo. En el mes de marzo del año 2014, la mesa de trabajo para la titulación de bienes fiscales ocupados por particulares, protagonizó una nueva reunión con todos los habitantes interesados en obtener la sección a título gratuito de los bienes fiscales donde tienen construidas sus mejoras, el objetivo de esta era preguntar a las autoridades municipales en cabeza del alcalde las razones del porqué de la demora en el desarrollo del proceso estipulado en el Decreto 4825 de 2.011, teniendo en cuenta las respuestas dadas por la administración municipal, la conclusión de los ciudadanos es que el proceso de sesión a título gratuito no se ha desarrollado debido al desconocimiento por parte de la administración municipal de la normatividad legal vigente que permite realizar el proceso.



Fuente: Secretaría de Hacienda municipio de Cáqueza. Enero 2015

Se evidencia en esta investigación, que el ente municipal no incluyó en el proyecto de Acuerdo los dos aspectos que han permitido desarrollar el presente texto “El Derecho Fundamental a la Propiedad Privada” y el “Derecho Social a gozar de una vivienda digna”. Es quizá por ese motivo que el hoy Acuerdo Municipal 015 de 2.013, no ha sido cumplido por el ejecutivo local, pues al no diagnosticar una ausencia de tutela de Derechos fundamentales y sociales, no ve prioritario el darle cumplimiento.

Actualmente los ciudadanos interesados en convertirse en cesionarios a título gratuito de los bienes fiscales titulables donde se encuentran construidas sus mejoras analizan la posibilidad de demandar a través de una acción de cumplimiento, precisamente por el no cumplimiento por parte de la administración municipal del Acuerdo 015 de 2.013.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

El Derecho fundamental a la propiedad privada respecto a los ciudadanos que son poseedores ilegales pero pacíficos de los bienes fiscales que tienen uso de vivienda, construcciones cuyas características se encuentran dentro del rango de vivienda de interés social VIS, se está vulnerando por parte del Estado Colombiano en el Municipio de Cáqueza, debido básicamente a que luego de haber transcurrido varios años desde la expedición del procedimiento para que representantes del Estado cedan a título gratuito los bienes fiscales, Este no ha dado cumplimiento a lo estipulado en la Ley 1001 de 2.005 y Decreto Nacional 4825 de 2.011.

El derecho social de los ciudadanos del Municipio de Cáqueza a gozar de una vivienda digna se viene respetando por parte del Estado Colombiano para los ciudadanos del Municipio de Cáqueza, habitantes del casco urbano que construyeron mejoras sobre bienes fiscales que no son de uso público, pues desde años atrás, incluso desde la vigencia de la Constitución de 1.886, cuando regía el Estado de Derecho, el Estado ha sido respetuoso y lo ha tutelado al permitir que esas viviendas permanezcan construidas y habitada, no obstante localizarse sobre predios de la entidad territorial, es más, el Estado Colombiano ha sido garante de derechos conexos al aquí mencionado y que permiten garantizarlo como el Derecho a gozar de un ambiente sano, a través de la prestación de los servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, energía y gas natural), al identificar las viviendas con nomenclatura alfanumérica, al tramitar en esos bienes fiscales titulables y expedir licencias urbanísticas. También al demoler y reubicar con recursos del estado viviendas construidas sobre bienes fiscales titulables que se encuentran en zonas de riesgo construyendo nuevas infraestructuras para atender a sus residentes, procurando

salvaguardar su vida, Todo lo anterior dando cumplimiento al Esquema de Ordenamiento Territorial local.

El derecho fundamental a la propiedad privada está siendo vulnerado para los habitantes de Cáqueza por la autoridad local, quien representa el Estado Colombiano, pues es la misma administración municipal, quien no lo ha tutelado aun cuando por conexidad como lo expresa la Sentencia T- 580 de julio 27 de 2011 debiera hacerlo, no obstante de contar con la autorización de orden legal dada por la Ley 1001 de 2.005, el Decreto reglamentario de esta Ley, identificado como el 4825 de 2.011, por su parte también el Honorable Concejo Municipal, dando cumplimiento a la normatividad nacional expidió el Acuerdo otorgando facultades al ejecutivo local para que proceda a ceder a título gratuito los bienes fiscales ocupados por particulares y tener una asesoría por parte de la Gobernación de Cundinamarca a través de la Oficina de Titulación Municipal, se considera que esta vulneración al Derecho Fundamental a la Propiedad Privada se da básicamente por el desconocimiento de la autoridad local del Decreto 4825 de 2011, actitud que ha generado entre los ciudadanos interesados en obtener la titularidad de los predios donde están construidas sus viviendas inseguridad jurídica y por ende el no gozar del Derecho Fundamental a una Propiedad Privada, no obstante, los predios así como las mejoras no se encuentran en zonas de riesgo y priorizados como sitios donde se construirá infraestructura para el desarrollo social y económico del Municipio, lo cual orienta en el sentido que sobre estos predios se debe tutelar el derecho fundamental a la propiedad privada no obstante que este sea relativo, pues son bienes fiscales que según el EOT²¹ vigente el municipio no requiere para construir infraestructura pública de servicios.

²¹ EOT. Esquema de Ordenamiento Territorial, elemento para diseñar y planificar el territorio de una entidad territorial con menos de 30.000 habitantes.

El Derecho Fundamental a la Propiedad Privada es relativo, porque si al tutelarlos se obstruye otro derecho que atienda elementos vitales de otros congéneres, este deja de ser fundamental. Para el caso en concreto, no es posible que el Estado ceda a título gratuito un bien fiscal construido y habitado por un particular cuando se va a vulnerar un derecho social como el de la protección al medio ambiente, o se va a impedir la libre locomoción. El Derecho a la Propiedad Privada no debe ser absoluto y en eso no se equivocan los juristas que han mencionado el tema. Para determinar lo relativo o absoluto del Derecho Fundamental a la Propiedad Privada los EOT se convierten en una guía que además respeta el principio público de la planeación.

ANEXOS

GLOSARIO

ÁREA DE POBLACIÓN: “Infraestructuras construidas por ciudadanos particulares sobre bienes fiscales urbanos, las cuales a través del tiempo y de diferentes generaciones les han dado el uso permitido por el estado, generalmente para vivienda y pequeño comercio. Suelen contar con título de propiedad y generalmente se encuentran registradas ante la superintendencia de Notariado y Registro”.

AVALÚO COMECIAL: Es el precio más probable por el cual un predio se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.

BIENES BALDIOS: Terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño. Según la página oficial en internet de la Superintendencia de Registro e Instrumentos Públicos (2015), los bienes baldíos son imprescriptibles, es decir que no son susceptibles de adquirirse en proceso de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio. En Colombia con el fin de fortalecer el desarrollo de los municipios y contribuir al saneamiento de la propiedad inmueble en las urbes, se expidió la Ley 137 de 1959 conocida como Ley Tocaima, que define los terrenos baldíos del país. La Ley 388 de 1997, en su artículo 123 expresa: "De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente Ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales".

BIENES EJIDOS: Según lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de Julio 28 de 1.987, Magistrado Ponente Alberto Ospina Botero, basándose en la antigua legislación española, que se aplicó en América, “el ejido fue un tipo de propiedad comunal para los vecinos de un pueblo que si bien en un principio no les permitió su adquisición y enlotación, luego el núcleo social vecino del poblado pudo explotarlo con las limitaciones y modalidades que la ley señalaba, como hacer del ejido un bien inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible”.

BIENES FISCALES: Nuevo nombre dado a través de la Ley 388 de 1997, a los " Baldíos Urbanos", a través de esta norma los baldíos 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. De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de dominio público se sub clasifican a su vez en bienes fiscales y en bienes de uso público. Los bienes fiscales o estatales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas. Los bienes de uso público propiamente dichos, sometidos a un régimen jurídico especial, son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y por lo tanto, están al servicio de ésta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización, como calles, plazas, parques, puentes, caminos, etc.; por lo anterior, es claro que el Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero a esta clase de bienes. Así mismo, los bienes de uso público figuran en la Constitución como aquellos bienes que reciben un tratamiento especial, ya que son considerados como inalienables, inembargables e imprescriptibles.

No obstante lo anterior existen bienes fiscales que han sido ocupados ilegal pero pacíficamente por particulares. La Ley 9 de 1989, la Ley 3a de 1991, la Ley 388 de 1997 y la Ley 1001 de 2005, dan prioridad al saneamiento de la propiedad de los bienes fiscales que hayan sido ocupados ilegalmente con vivienda de interés social, en beneficio de los sectores menos favorecidos de la población.

Por su parte el Código Civil Colombiano, describe en su artículo 674 “Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la Republica. 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 pertenecen generalmente a los habitantes se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.

BIEN FISCAL TITULABLE: Son aquellos por los cuales el Estado asume la titularidad en la medida que se traslade el uso y explotación a manos particulares, en principio a cambio de una contraprestación económica para el Estado, ejemplo: las minas, los bienes baldíos.

BIENES MOSTRENCOS Y BIENES VACANTES: Son bienes muebles que se encuentran perdidos, abandonados o deshabitados y sin saberse su dueño. Los bienes mostrencos al estar vacantes y carentes de dueño son susceptibles de adquisición por ocupación. En derecho civil se le denomina bienes vacantes a aquellos bienes inmuebles que no tienen dueño conocido, y bienes mostrencos a los bienes muebles que tampoco tienen dueño conocido; ambas clases de bienes tienen que encontrarse dentro del territorio colombiano y no deben tener dueño conocido ni aparente como lo establece el artículo 706 del código civil colombiano. La Corte Suprema de Justicia en su sentencia de junio 15 de 1939, G.J., XLVIII, pág. 398, se refirió a los bienes vacantes y mostrencos de la siguiente manera: “Son bienes vacantes los inmuebles que habiendo estado bajo el dominio del hombre, no tienen en la actualidad dueño aparente o conocido. Los terrenos vacantes no son baldíos y hay diferencia entre estas dos clases de bienes:

el carácter de los primeros estriba en haber tenido dueño y haberlos abandonado (art. 706 del C.C., y 1° y 5° de la ley 55 de 1905); los segundos son aquellas porciones del terreno de la nación que pertenecen a esta, por no haber sido transmitidos a persona alguna y bajo el imperio de la actual legislación no han sido apropiados particularmente con títulos legítimos”. Según lo establecido por la Corte Suprema de Justicia, los bienes vacantes para que ostenten la calidad de tal, es necesario que hayan tenido dueño anteriormente; ya que si no han tenido dueño anterior ni pertenecieron a alguien en particular serian entonces bienes baldíos.

CARACTERIZACIÓN SOCIO - ECONÓMICA: Determinación de las condiciones personales, familiares, sociales, económicas y de habitabilidad, de las comunidades intervenidas.

CESIÓN: Renuncia de una posesión o un derecho a favor de otra persona

CESIÓN A TÍTULO GRATUITO: Mecanismo a través del cual las entidades públicas mediante acto administrativo, sin costo alguno, transfieren la propiedad de los bienes fiscales urbanos ocupados ilegalmente a favor del ocupante;

CONDICIÓN RESOLUTORIA: Hecho futuro e incierto del cual depende la extinción de una obligación.

DOMINIO: Se llama también propiedad, el artículo 669 del Código Civil indica: “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” más adelante, señala el mismo Código Civil, artículo 673 “Los modos de adquirir el dominio son: la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción”.

ENAJENACIÓN: Acto de transmitir a otra persona la propiedad o derecho que se tiene sobre una cosa.

ESTUDIO DE TÍTULOS: Es el análisis pormenorizado de la tradición: Anotación por anotación de los títulos correspondiente a cada uno de los inmuebles que serán objeto de titulación.

FINCA RAIZ: Se consideran inmuebles todos aquellos bienes considerados bienes raíces, por tener de común la circunstancia de estar íntimamente ligados al suelo, unidos de modo inseparable, física o jurídicamente, al terreno, tales como las parcelas, urbanizadas o no, casas, naves industriales, o sea, los inmuebles todos aquellos bienes considerados bienes raíces, por tener de común la circunstancia de estar íntimamente ligados al suelo, unidos de modo inseparable, física o jurídicamente, al terreno, tales como las parcelas, urbanizadas o no, casas, naves industriales, o sea, las llamadas fincas, en definitiva, que son bienes imposibles de trasladar o separar del suelo sin ocasionar daños a los mismos, porque forman parte del terreno o están anclados a él.

MEJORA: Construcción en predio ajeno.

OCUPACIÓN ILEGAL PACÍFICA: Se refiere a la ocupación que sobre un bien fiscal ejerce un poseedor pacífico a través de la ocupación y disfrute de este de manera permanente quieta y pacífica y que es reconocido como tal por el grueso de los habitantes del territorio donde se ubica el bien fiscal ocupado. (Ley 1001, 2.005. art. 2).

PATRIMONIO DE DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO DEL ESTADO: Según lo expresado por el Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección Primera, Magistrado Ponente Rafael Ostau De Lafont Pianeta, (Sentencia del 26 de Noviembre de 2.008) “La legislación civil y constitucional distingue dos clases de dominio, lo que comporta la aplicación de dos regímenes jurídicos diferentes. Por un lado, el dominio privado que regula relaciones de coordinación, por lo tanto se encuentran sometidas al régimen que regula las relaciones entre particulares. Este dominio puede ser individual tal como lo menciona el

Artículo 58 de la Carta Magna: “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 motivos 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 o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”. En la misma Sentencia continua “También puede ser de dominio colectivo, éste con algunas limitaciones para el comercio, el artículo 329 de la Constitución Política de Colombia la recoge como “no enajenable”. Por otro lado se encuentra el dominio público definido como el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad (artículos 63, 82, 102, 332 de la Carta Magna). Dentro de esta última categoría se diferencian dos clases:

Bienes del Estado cuyo régimen es igual al de los particulares, también se denominan bienes fiscales. Se definen en el artículo 674 del Código Civil como aquellos bienes “cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes... “Son bienes patrimoniales del Estado o de sus entes territoriales destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza en forma inmediata”.

POSEEDOR PACÍFICO: Corresponde al ciudadano que habita las mejoras construidas sobre bienes fiscales urbanos, las cuales pudieron ser por este adquiridas por compra o recibidas

en calidad de donación, pago de una deuda, herencia, entre otros, desde antes del 30 de Noviembre del año 2001, según lo establecido en la Ley 1001 de 2.005.

PRESCRIPCIÓN: Extinción de un derecho, una deuda, acción o responsabilidad por el transcurso del tiempo especificado para ello.

REGISTRO DE ENAJENACIÓN: Requisito que se tramita ante la autoridad competente, cuando se van a enajenar más de cinco (5) bienes inmuebles.

RESOLUCIÓN DE TRANSFERENCIA DE DOMINIO: Es el Acto Administrativo entregado por la autoridad administrativa al implementarse la estrategia de cesión a título gratuito debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

TITULACIÓN PREDIAL: Es la formalización de la propiedad de un bien inmueble, a través de un título de propiedad.

VIS: Vivienda de interés social.

Bibliografía

- Sentencia , 506 (Corte Constitucional 21 de Agosto de 1992).
- Cesion gratuita de bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades Publicas, Sentencia C - 904 (2011).
- Bobbio, N. (2013). *Teoria General del Derecho*. Bogota, Colombia: Temis S.A.
- Caqueza, C. M. (30 de Noviembre de 2.013). Acuerdo 013 de 2013. *Por el cual se autoriza al alcalde de Caqueza para que en nombre del Municipio efectue el saneamiento ala titulación predial*. Cáqueza, Cundinamarca.
- Carbonell, M., Orozco, W., & Vasquez, R. (2002). *Estado de Derecho, Concepto, Fundamento y Democratizacion en America Latina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo 21 Editores.
- Congreso de la Republica de Colombia. (1.959). *Ley 137 de 1.959*. Bogotá.
- Congreso de la Republica de Colombia. (30 de Diciembre de 2005). *Ley 1001 de 2005. Por la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto INURBE, en liquidación y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C., Colombia.
- Huerta Lara, M. (2008). Concepto del Estado Social de Derecho, Bienestar Social e Interes Colectivo. *Letras Juridicas*, 18.
- Locke, J. (2012). *Segundo Tratado del Gobierno Civil*. Bogota, Colombia: SKLA.
- Ministerio de vivienda, a. y. (2.005). *Guia de saneamiento y titulación de la propiedad inmobiliaria*. Bogotá: Nuevas ediciones limitada.
- Oficina de Titulación Predial Gobernacion de Cundinamarca. (20 de Febrero de 2014). Asesoría y Asistencia Técnica para la Titualción Predial. *Procedimiento de Fortalecimiento Territorial*. Bogota, D.C., Colombia.
- Presidencia de la Republica de Colombia. (29 de Diciembre de 2011). Decreto 4825. *Por el cual se reglamentan los articulos 2, 4, 6 Y 7 de la Ley 1001 DE 2005 y parcialmente el Artículo 90 de la Ley 1151 DE 2007, EN MATERIA DE TRANSFERENCIA GRATUITA DE BIENES FISCALES URBANOS PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA DE ITERES SOCIAL*. Bogotá, Colombia.
- Santana Londoño, M. V. (2012). Avance Jurisprudencial del Derecho a la Vivienda Digna en Colombia. *Ratio Juris*, 36-37.
- vivienda, M. d. (2010). *rograma nacional de titulación de bienes fiscales ocupados con VIS*. MINISTERIO DE VIVIENDA, BOGOTA D.C. Bogotá: Unión grafica limitada.