


|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 1 de 20           |

## UNA MIRADA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE TITULACIÓN DE BIENES BALDÍOS URBANOS EN EL MUNICIPIO DE GÓMEZ PLATA

Nelson Ocampo restrepo<sup>1</sup>

Daniel Montoya Valencia<sup>2</sup>

Cristian Joan Mejia Chavez<sup>3</sup>

Institución Universitaria de Envigado

Especialización en derecho administrativo

2023

### RESUMEN


La titulación administrativa de bienes baldíos urbanos es el proceso mediante el cual el Estado a través de sus diferentes entidades del orden municipal, departamental y nacional titula la posesión irregular de sus bienes que se encuentren en el perímetro urbano, con el fin de garantizar el cumplimiento de la máxima constitucional de promover el acceso a la propiedad privada, dando un enfoque social al acceso a la tierra y así mismo, contribuir a un mayor desarrollo social mediante la titulación de la propiedad de bienes baldíos urbanos. Por tal motivo, se hace necesario realizar un análisis de dicho procedimiento en el municipio de Gómez Plata, teniendo en cuenta jurisprudencia y la normatividad aplicable, con el fin de dilucidar las diferentes avances, falencias y dificultades en el proceso de titulación administrativa

---

<sup>1</sup> Abogado institución universitaria de envigado, [nelson.ocampo.r@gmail.com](mailto:nelson.ocampo.r@gmail.com)

<sup>2</sup> Abogado, corporación universitaria de sabaneta, [dmontoyav@correo.iue.edu.co](mailto:dmontoyav@correo.iue.edu.co)

<sup>3</sup> Abogado, corporación universitaria del caribe, [cjmejia@correo.iue.edu.co](mailto:cjmejia@correo.iue.edu.co)

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN<br/>UNIVERSITARIA<br/>DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo<br/>Vigilada Mineducación</p> | <p><b>ARTÍCULO ACADÉMICO</b><br/><b>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN</b><br/><b>FACULTAD DE CIENCIAS</b><br/><b>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b></p> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 2 de 20           |

en el municipio, y que por consiguiente no garantiza el acceso a la propiedad y por lo tanto a una vivienda digna.

**Palabras clave:** Titulación administrativa, bien baldío urbano, asentamiento irregular, propiedad privada, ocupante, prescripción adquisitiva.


## **ABSTRACT**

The administrative titling of urban vacant assets is the process by which the State, through its different municipal, departmental and national entities, titles the irregular possession of its assets that are located in the urban perimeter, in order to guarantee compliance. of the constitutional maxim of promoting access to private property, giving a social approach to access to land and likewise, contributing to greater social development through the titling of urban vacant property. For this reason, it is necessary to carry out an analysis of said procedure in the municipality of Gómez Plata, taking into account jurisprudence and applicable regulations, in order to elucidate the different shortcomings and difficulties in the administrative titling process in the municipality, and which therefore does not guarantee access to property and therefore to decent housing.

**Key words:** Administrative titling, urban vacant property, irregular settlement, private property, occupant, acquisitive prescription.

## **INTRODUCCIÓN**

El siguiente artículo académico tiene la finalidad de analizar la titulación administrativa de bienes baldíos urbanos en el municipio de Gómez Plata, es decir la obtención de un título de propiedad emitido por la entidad territorial respecto de un bien baldío urbano. Lo anterior, se hace mediante un método cualitativo y estudio de estado del arte, y de allí se describe y analiza el procedimiento para realizar el referido


|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN<br/>UNIVERSITARIA<br/>DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo<br/>Vigilada Mineducación</p> | <p><b>ARTÍCULO ACADÉMICO</b><br/><b>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN</b><br/><b>FACULTAD DE CIENCIAS</b><br/><b>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b></p> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | <b>Página</b> 3 de 20    |

trámite, identificando la normatividad vigente aplicable a la materia para establecer un paso a paso del proceso de titulación, el cual deberá finalizar con la emisión de un acto administrativo que adjudica el bien y que se perfecciona con su respectivo registro ante la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente.

Este documento se divide en tres capítulos, el primer capítulo, hace referencia al procedimiento administrativo para la titulación de bienes baldíos en Colombia, el segundo capítulo por su parte, detalla algunas normas del ordenamiento jurídico nacional aplicables a dicho procedimiento, y finalmente, en el tercer capítulo se analiza si el procedimiento administrativo para la titulación de bienes baldíos urbanos, en el municipio de Gómez Plata, es una herramienta que garantiza el acceso a la propiedad privada, este último capítulo será desarrollado con información suministrada por la entidad territorial, solicitud de información que fue requerida a través de la radicación de derecho de petición, además, y la recolección de información en las experiencias de solicitud y ejecución de varios procesos de esta índole. Seguido a estos capítulos, se presentarán algunas conclusiones, las referencias contenidas en algunas bases de datos de las cuales se fundamenta este artículo de investigación.

## **1 procedimiento administrativo para la titulación de bienes baldíos en Colombia**

En el país se viene observando un crecimiento acelerado de la población, evidenciándose este fenómeno con mayor frecuencia en los últimos años, debido a problemáticas sociales propias del país, como lo son; el conflicto armado y desplazamiento interno, la crisis económica y laboral, circunstancias que podrían explicar el movimiento masivo de personas al interior del territorio, y por consiguiente la ocupación ilegal de predios. “Esto genera cambios en la estructura urbana, y que se evidencian también en las relaciones espaciales, en las relaciones económicas y en las relaciones sociales de la ciudad”. (Levy J, 2017).


|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 4 de 20           |

Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), las décadas de violencia que ha sufrido la sociedad colombiana y otras problemáticas sociales, han generado el desplazamiento de la población y por lo tanto, el abandono de sus lugares habituales de vivienda, y la ocupación de predios del Estado, generando un evidente desequilibrio en el ordenamiento territorial, pues es por medio de las invasiones de terreros y los asentamientos ilegales en diferentes lugares, que los afectados buscan suplir sus necesidades, con las que se pueda garantizar calidad de vida y el acceso a una vivienda digna, por tal motivo, las administraciones locales han tomado acciones con el fin reorganizar y mejorar la planeación urbana de su territorio.

Se debe entender el procedimiento de titulación de administrativa de bienes baldíos como una acción propia de la administración, mediante la cual es posible otorgar títulos de propiedad a los ciudadanos, que de manera irregular han poseído inmuebles cuya propiedad ostenta el Estado. Es entonces este proceso completamente viable en algunos asentamientos ilegales, asentamientos que son definidos por Antequera (2004), como aquellos sistemas complejos con los que interactúan los seres humanos, la naturaleza y los recursos, y que generan una gran diversidad de circunstancias, las cuales producen tensiones en el ecosistema natural, en la equidad social, en los recursos, entre otros, siendo tensiones que pueden poner en peligro la convivencia de las personas que viven en estos asentamientos.

Según la conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (2015), se considera importante que, los entes territoriales generen estrategias que le permitan solucionar las concentraciones de la población en cada una de las ciudades, departamentos o municipios del país, para poder atender los cambios que ocurren, teniendo en cuenta que, estos asentamientos producen efectos indeseados, por lo que se debe activar el aparato Estatal, a través de intervenciones administrativas, que pretendan solucionar esas concentraciones o asentamientos de personas que se vienen generando de manera informal.

Es por ello entonces que se deben cumplir con procedimientos y requisitos para que, a los ocupantes de predios baldíos, se les pueda trasladar el derecho real de

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 5 de 20           |


domino del predio donde está ubicado el asentamiento, y otorgar un título de manera gratuita de los terrenos que son de propiedad del Estado, requisitos establecidos en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 2.1.2.2.4 del Decreto 149 de 2020.

Por consiguiente, se debe tener en cuenta que los bienes baldíos, a los que se hace referencia, hacen parte de los bienes de Estado y por lo tanto no han tenido un dueño particular, por lo que cuentan con una protección constitucional, legal y jurisprudencial, “esto por el tríptico de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, y es que, los municipios cuentan con la potestad de llevar a cabo los respectivos procesos de adjudicación de acuerdo a la finalidad establecidas en los diferentes planes de ordenamiento territorial” (Alvarado W & Pinto Cárdenas G, 2021).

Se hace necesario entonces, que se lleve a cabo un ordenamiento territorial debidamente planeado, que satisfaga las necesidades territoriales de sus habitantes, y que utilice herramientas que logren una organización eficiente del territorio, que garanticen un buen uso, ocupación y funcionamiento de este, según el modelo de desarrollo que se tenga establecido, y que busque ofrecer mejor calidad de vida a las personas para que puedan tener donde habitar y se le respete el derecho a la vivienda digna, sin importar la circunstancia, (Mosca, 2015).

Tal como lo indica la Ley 2044 del año 2020, este procedimiento se encuentra a cargo del Ministerio de Vivienda y las entidades territoriales, quienes harán la identificación y transformación jurídica de los bienes baldíos urbanos, llevarán a cabo los procesos de titulación y además tendrán la responsabilidad de hacer seguimiento a cada uno de los procedimientos que se gestan para la realización de los estudios tanto jurídicos como geográficos, con el fin de llevar a feliz término la tarea encomendada.

Es por ello que los municipios y demás entes territoriales deben fundamentar sus programas respondiendo a lo establecido en la Constitución Política Colombiana, y que para el procedimiento en concreto de titulación de bienes del Estado, se debe tener en cuenta lo estipulado en el artículo 51 superior, el cual


|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 6 de 20           |

determina: “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” (Artículo 51 C.P.C)

Por lo tanto, se debe iniciar con el procedimiento de titulación administrativa, consistente en el mecanismo por medio del cual el Gobierno otorga la facultad legal a las entidades públicas para que puedan transferir los predios su propiedad que se encuentran ubicados en la zona urbana, a familias de escasos recursos quienes ocupan estos predios de manera ilegal. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022)

Es necesario entonces que, para poder realizar la titulación de los bienes baldíos urbanos, se lleve a cabo un procedimiento administrativo dictado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020), que consiste inicialmente en la identificación de los proyectos de titulación, esto con el propósito de poder dar aplicación a la cesión a título gratuito, aplicando lo establecido en la Ley 9 de 1989, en la Ley 812 de 2003 y, en los Decretos 540 de 1998 y 975 de 2004, que permite determinar cuáles son los predios fiscales en los que se podrán ejecutar proyectos masivos de titulación que están ocupados con Vivienda de Interés Social, determinando las áreas en las cuales se realiza el inventario de los predios.

Por lo tanto, se hace necesario tener en cuenta la persona que busca ser beneficiario del programa de la titulación de predios por medio de la figura de titulación gratuita, el predio debe cumplir con los siguientes requisitos, tal como lo exige el Decreto 523 del año 2021; Predios que se encuentren ubicados en zona urbana, predios que cuenten con mejoras o construcciones de destinación habitacional, predios que no se encuentren ubicados en bienes de uso público, con fines institucionales, de salud, educación, de protección ambiental, áreas insalubres o de alto riesgo, y las demás aras previstas en la ley 388 de 1997, y que estén acorde con el POT del Municipio.


|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 7 de 20           |

Además, según el Decreto 523 del año 2021, el ocupante del predio deberá demostrar la ocupación interrumpida del predio, por algún de los medios proporcionados por la ley, como puede ser; Certificación de residencia emitida por la alcaldía o la junta de acción comunal, factura de servicios públicos donde figure algún integrante del núcleo familiar, constancia de pago prediales, ficha catastral de la mejora realizada, declaración extra juicio, o por alguno de los medios de prueba según el artículo 165 del Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012)

Y es que el mismo Decreto 523 del año 2021, indica que para que pueda ser efectiva la cesión del título de manera gratuita, el hogar deberá cumplir con algunas condiciones cómo; Nunca haber sido propietario de una vivienda en el territorio nacional, exceptuando lo establecido en la Ley 546 de 1999 o que esta haya sido destruida como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, terrorismo, o que haya sido abandonada como consecuencia del conflicto armado. No haber sido beneficiado de las coberturas de las tasas de interés exceptuando que haya perdido la vivienda por el incumplimiento en el pago según la ley 546 de 1999, acreditar la ocupación ininterrumpida del inmueble al menos por 10 años.

Luego, debe existir un proceso de sensibilización, por medio del cual se articulan todos los actores e interviene, es decir, el municipio, las oficinas de registro de instrumentos públicos, los líderes y la comunidad beneficiaria del proyecto. Este proceso requiere de una motivación a la comunidad, y la otra un acompañamiento social al trabajo de campo, para aclarar las dudas que se establecen en el desarrollo y culminación del procedimiento de titulación. (DADEP, 2021).

Esto, con el fin de definir los beneficiarios a legalizar, y determinar que las personas efectivamente cumplan con los requisitos que son exigidos para la cesión a título gratuito, posterior a esto se emiten las resoluciones individuales, y se lleva a cabo el proceso de notificación de titulación, que se trámite ante la oficina de registro

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 8 de 20           |


y se expida el certificado de tradición y libertad con la expresa constancia del registro (DADEP, 2021).

Después de agotados todos procedimientos y cumplidos todos los requisitos, ordenados por la ley 2044 de 2020, y según ésta, la entidad emitirá acto administrativo, en la cual se debe incluir toda la información de acuerdo con la normatividad exigida, para que pueda ser efectuado su registro y deberá contener al menos; los fundamentos jurídicos de la transferencia del bien, la identificación de los integrantes del hogar, la dirección identificación catastral del inmueble, la identificación jurídica del predio de mayor extensión, la descripción del área y sus linderos, la descripción de la mejora y sus linderos, la identificación de la entidad que transfiere y la normatividad aplicable y la procedencia de los recursos y los términos para interponerlos.

Además, deberá expresar en la parte resolutive del acta, la constitución del patrimonio de familia, la afectación del inmueble a vivienda familiar y la inscripción de la resolución en la oficina de registro de instrumentos públicos.

De manera precisa, y según algunos manuales de titulación de bienes baldíos como el del Municipio de Ibagué (2020), y el del Municipio de Itagüí (2016), entre otros, se puede decir que dicho procedimiento se desarrolla en varios “momentos”, sobre los cuales se hará una breve mención; la identificación jurídica y técnica del inmueble en donde se realice un estudio detallado de títulos con el fin de constatar que el Municipio goce del total derecho real de dominio y que este predio esté saneado en su totalidad, la documentación técnica en donde se hará la consecución de algunos de documentos que no reposen en la misma alcaldía, la acreditación de la ocupación del inmueble en dónde lo ocupante aportará los documentos que acredite ocupación y el cumplimiento de los requisitos, el cruce de información y validación, el inicio y comunicación de la actuación administrativa y la notificación del acto administrativo.




|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 9 de 20           |

## **2 normatividad del ordenamiento jurídico colombiano aplicable al procedimiento de titulación de bienes baldíos urbanos**

Según Medina Pabón (2019) un bien baldío es aquel (inmueble) que no le pertenece a ninguna persona y como consecuencia de eso es el estado quien asume la propiedad del mismo. (derechos civil bienes, derechos reales). Al respecto, el artículo 675 del código civil colombiano establece que “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño” sin embargo la enunciación otorgada por el legislador se queda un poco corto al momento de dar una definición puntual al respecto, pero podría ser suficiente para determinar simplemente de que se trata el asunto.


Así las cosas, acudiendo nuevamente a lo dicho por Medina Pabón (2019), podemos determinar que en nuestra legislación existen diferentes formas de adquirir el dominio sobre los bienes, la forma más tradicional es mediante compraventa, la cual se perfecciona a través de la escritura pública y posteriormente con el registro de la misma en la oficina de instrumentos públicos donde se encuentre el bien, solo con ese registro se perfecciona el título traslativo de dominio y se da por entendido que desde ese momento existe un nuevo titular sobre ese bien, sin embargo, ¿qué sucede con los bienes que no pertenecen a ninguna persona pero que comúnmente las personas ocupan? ¿Cómo se traslada el dominio en estos casos, donde el estado es quien lo ostenta el derecho de propiedad? La corte constitucional en sentencia SU 426 de 2016, resolvió una acción de tutela promovida por varios ciudadanos donde solicitaban la adjudicación de bienes que llevaban ocupando desde hace 47 años y que fueron despojados, puesto que inicialmente pertenecían a una sola persona y como consecuencia del accionar de algunos grupos paramilitares debían salir de ahí, la acción en primera instancia fue improcedente por existir otro mecanismo de defensa, decisión que en segunda instancia fue revocada parcialmente por cuanto se debía proteger el derecho a la vida digna de los actores, sin embargo, la Corte Constitucional determinó que en virtud del artículo 64 de la Carta Política, (MP Calle Correa, SU 426 de 2016), se debe dar un desarrollo a las tierras que se encuentren en esta situación, por cual determinó para ese caso concreto que se debía proteger el

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 10 de 20          |

acceso de los actores a los predios y ordeno la adjudicación por existir una clara vulneración de derechos fundamentales por parte de los accionados, teniendo entonces que por vía tutela se podría adjudicar bienes baldíos siempre que se demuestre supuestos facticos que acrediten dicha vulneración, sin embargo, lo anterior sucedió en el marco de bienes baldíos rurales. Por otro lado, podemos encontrar una definición por parte del alto tribunal en cuanto a la adjudicación de bienes baldíos en la sentencia SU 213 de 2021 donde expresa la corte:

Primero, la garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, que “incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación [y] la mera tenencia”, en los términos previstos por la ley. Segundo, el acceso progresivo a los bienes y servicios que permitan llevar a cabo los proyectos de vida de la población rural, “como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial”. Tercero, el acceso a propiedad de la tierra por medio de mecanismos como “la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas”, siempre que se cumplan los requisitos previstos por ley” (...) (...) “La adjudicación de baldíos es una de las formas para garantizar el derecho de la población campesina de acceso progresivo a la tierra. Esto, por supuesto, sin que exista un derecho en sí mismo “a la adjudicación de bienes baldíos” (SU 213,2021)


Así las cosas, se puede observar un panorama claro de la protección que se le da a la adquisición de la propiedad como una herramienta que garantiza el goce de derechos fundamentales.

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 11 de 20          |

Por otro lado, cuando no se están vulnerando dichos derechos, el procedimiento cambia, para lo cual existe un desarrollo normativo aplicable, en primera medida tenemos la Ley 9 de 1989, mediante la cual se pretende regular y trasladar el dominio a título gratuito siempre que se ocupe ilegalmente para vivienda de interés social y siempre que haya ocurrido hasta antes de 1988, dicha situación no resulta aplicable actualmente en el entendido que, si bien los conceptos no son de obligatorio cumplimiento de acuerdo al artículo 28 de la ley 1437 de 2011, si puede ser una forma de dar una guía para determinar cuál es el procedimiento y normas aplicables, esto con el fin de adjudicar los bienes baldíos por parte de la administración y teniendo en cuenta la destinación específica que se le debe aplicar a la misma, para lo cual se expidió el Concepto 201500134288 del año 2015, esta aplicación normativa debe estar en concordancia con el plan nacional de desarrollo, sin embargo, en línea con la cronología normativa posterior a esa norma, se expidió la Ley 388 del año 1997, donde en el artículo 95 expresa como debe realizarle la transferencia de los inmuebles, y al respecto la misma manifiesta:

Todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos y las cesiones de que trata el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, que realicen las entidades públicas se efectuarán mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad. En todo caso, los inmuebles cuya propiedad se adquiriera conforme a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, tendrán las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3 de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con el subsidio familiar de vivienda. (Ley 388 de 1997)


Se tiene entonces que, para que el bien sea titulado a favor de la entidad pública, se hace necesario emitir una resolución administrativa la cual deberá cumplir la solemnidad de inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos donde

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 12 de 20          |

se encuentre el bien, es decir que de cierta forma son aplicables también las normas de Derecho civil y demás concordantes que establezcan ritualidades propias para cada caso concreto, igualmente la misma ley determina que los predios baldíos que no sean reserva natural, serán de propiedad de la respectiva entidad territorial, es así que el artículo 125 de la misma, establece quienes pueden acceder a estos bienes, siempre que se cumplan con las disposiciones legales contenidas en la norma y siempre que no se trate de áreas protegidas.

Así las cosas, en el año 2020, mediante la Ley 2044 se estableció, el procedimiento para solicitar el saneamiento de la propiedad de asentamientos ilegales donde se tenga la posesión y se tengan más de 10 años ocupados, determinando el procedimiento para declarar el bien como baldío. Dicha declaratoria se debe realizar mediante acto administrativo de carácter general, el cual debe ser registrado en la oficina de registro de instrumentos públicos, solemnidad que se hace necesaria para la posterior adjudicación (Congreso de la república, ley 1579 de 2012). Ahora bien, es indispensable que se acredite la posesión por un término mayor a 10 años, tiempo en el cual se debe hacer uso del bien (Congreso de la república, ley 2044 de 2020), igualmente acreditar la calidad de señor y dueño, como requisitos fundamentales de la posesión (Medina Pabón, 2015). Es así que, dicha adjudicación deberá realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, el cual debe ser registrado en la oficina de instrumentos públicos, acto que no debe tener obstáculo alguno puesto que se presume inicialmente que es el Estado a través de sus entes territoriales, quienes tienen la titularidad del mismo y como consecuencia de esto, en virtud del plan nacional de desarrollo y demás normas concordantes, entregar a título gratuito la propiedad de dichos bienes.

Sin embargo, una vez se expide el respectivo acto administrativo de adjudicación, ¿cómo se realiza el registro como solemnidad para transferir el dominio? La Superintendencia de notariado y registro mediante instrucción No. 3 de 2015 indicó que, la administración debe registrar el acto administrativo del bien baldío urbano cedido por la nación para que posteriormente sea trasladado el dominio a quien tenga la posesión, conforme lo determina la norma, siempre y cuando este

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 13 de 20          |


carezca de identidad registral, esa carencia registral es necesaria para determinar que el bien no ha tenido anteriormente ningún dueño y por consiguiente dar fe de que se trata de un bien baldío cedido por la nación al respectivo ente territorial, además, debe estar motivado el acto administrativo y el procedimiento del mismo.

Posterior a esto, en vista de las dificultades que esto pueda traer a la administración y el trauma que pueda generar para la inscripción de la misma, se expidió la instrucción 11 de 2017, donde da especial énfasis a la carencia de identidad catastral, donde se indica que se debe obtener, en el evento de que no se obtenga información sobre los antecedentes de la información o referencia catastral del bien, una constancia que este no se encuentra inscrito, es decir que para la efectiva adjudicación y aplicación de las normas antes citadas se requiere por parte de la administración, además de acto administrativo motivado para la adjudicación a favor de la entidad territorial debidamente registrado, la información catastral para que se pueda realizar la falsa tradición del bien, puesto que tal como se indicó en líneas precedentes, es indispensable que nadie haya sido propietario de dichos bienes y con fundamento en eso trasladar el dominio a quien cumpla con los requisitos de la ley 2044 de 2020.

### **3. Procedimiento administrativo para la titulación de bienes baldíos urbanos en el municipio de Gómez Plata**

Para responder a la pregunta planteada como eje central del presente artículo, se recurrió a la alcaldía del municipio de Gómez Plata – Antioquia y a la Agencia Nacional de Tierras, mediante derechos de petición a ambas entidades, por medio de los cuales se solicitó, se informara: “¿Cuántos y cuáles procesos de titulación de bienes baldíos se han otorgado en el municipio de Gómez Plata – Antioquia a través del mecanismo administrativo para ello estipulado por la agencia nacional de tierras, desde la creación de la A.N.T? Derecho de petición que fue contestado por la entidad y del cual se hará referencia más adelante.

Efectivamente existen solicitudes de titulación de bienes baldíos por parte de los poseedores de predios fiscales ubicados en Gómez Plata a la A.N.T, desde el año


|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 14 de 20          |

2018 y a la fecha, ninguno ha recibido comunicación ni respuesta por parte de la Agencia estatal.

Por otro lado, la titulación administrativa de bienes baldíos urbanos por parte de la alcaldía del municipio de Gómez Plata cuenta con un panorama diferente, ya que este mecanismo ha permitido titular más predios que el mecanismo establecido por la A.N.T, al menos esto se puede colegir tras la lectura de la respuesta del derecho de petición presentado a la alcaldía municipal.

Los procesos de titulación judicial de bienes baldíos son un factor común en el no sólo en el territorio colombiano sino que también es uno de los procesos judiciales más recurrentes en los juzgado promiscuo municipal de Gómez Plata, el factor determinante de la competencia en estos procesos es el avalúo catastral del bien perseguido en prescripción, esto dentro de la vía judicial, para la admisión de la demanda deberá contemplarse y revisar quien ostenta los derechos reales de dominio respecto del inmueble que busca titularse, gran diferencia esta del proceso de titulación administrativo de baldíos, ya que según concepto de la A.N.T son baldíos los predios sobre los que se pueda predicar que tienen *“el carácter imprescriptible que revisten los predios baldíos, entendidos como todas las tierras situadas dentro de los límites territoriales del país, que carecen de otro dueño, o que hubiesen regresado al dominio estatal, en virtud del artículo 675 del Código Civil. Entonces, se consideran baldíos de la Nación los predios con o sin cédula catastral que carecen de folio de matrícula inmobiliaria, antecedente registral, titulares de derechos real de dominio inscritos o aquellos que, teniendo un folio de matrícula inmobiliaria, no constituyeron derecho real de dominio sobre la misma”* tomado del concepto de baldío de la A.N.T emitido el día 22 de septiembre de 2022 respecto de un predio ubicado en la zona limítrofe de los municipios de Gómez Plata y Carolina del Príncipe.


Se hace necesario establecer similitudes y diferencias entre un proceso de titulación de un bien prescriptible de uno imprescriptible o baldío, el código civil establece en sus artículos 2518 y siguientes, entre otras, la posibilidad de adquirir un

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 15 de 20          |

la propiedad de un bien inmueble a través de la prescripción ordinaria o extraordinaria de dominio, cuyo tiempo fue disminuido a la mitad mediante la ley 791 de 2002, pasando de 20 años a 10 años la extraordinaria y de 10 años a 5 años la ordinaria, es por ello que toma tanta fuerza dicho procedimiento judicial pues se convierte en una herramienta eficaz para que los ciudadanos puedan legalizar sus posesiones y dejar de ser simples poseedores a ser propietarios, los requisitos para que prospere una demanda de pertenencia o proceso declarativo de prescripción ordinaria o extraordinaria de dominio, los ha subsumido la corte suprema de justicia en básicamente tres requisitos, que el bien sea prescriptible, que la posesión se haya dado por el tiempo establecido por ley y por último que la posesión haya sido pública, pacífica e ininterrumpida (**Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, Sentencia SC-32712020**), así entonces tenemos que uno de los requisitos para la prosperidad de la demanda de prescripción adquisitiva de dominio es que el bien sea prescriptible, primera gran diferencia con la titulación administrativa

Según derecho de petición realizado al Municipio de Gómez Plata con numero de radicado 120-449 del 18 de mayo de 2023, se puede dar cuenta que en el municipio se han otorgado un total de 74 títulos desde el año 2016, esto mediante resolución 224 del 21 de noviembre del mismo año, y por medio de esta resolución, se declara un bien baldío urbano, y no es sino hasta el año 2021, que el municipio mediante la resolución 252 del 5 de agosto del mismo año, se cede un título gratuito de un bien fiscal ocupado con vivienda de interés social.

Y es que en el municipio de Gómez Plata y según derecho de petición de información radicado el 18 de mayo de 2023 se puede dar cuenta que, a pesar de no poseer un manual establecido para la titulación administrativa de bienes baldíos urbanos, si se garantiza un mecanismo de titulación armonizado con la normatividad nacional y decretos reglamentarios, que garantizan el traslado del derecho real de dominio bajo la figura de cesión gratuita a los ocupantes de bienes baldíos urbanos, bienes pertenecientes al municipio de Gómez Plata.

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 16 de 20          |

Por lo anterior, es necesario crear, establecer e implementar un manual que perfeccione el procedimiento administrativo que permita el acceso a la titulación de bienes baldíos en el municipio de Gómez Plata, además de la implementación de otros mecanismos como censos de población para finalmente a través de datos reales y recientes, generar una estrategia de manera articulada con la población, la administración y la empresa privada, situación que podría derivar en el crecimiento y desarrollo de la región y del municipio específicamente.


Así mismo, con el fin de implementar dicho manual, se hace necesario la conformación o creación de oficinas o dependencias que se encarguen exclusivamente del análisis de aquellas personas que pretenden adquirir a título gratuito este tipo de bienes, ya que como se mencionó en líneas precedentes, el procedimiento administrativo no ha sido el mas eficaz y mucho menos eficiente, teniendo en cuenta las fechas de adjudicación de los predios a nombre del municipio de Gómez Plata, factores influenciados por las diferentes administraciones y que se hace necesario para mejor organización y garantía de derechos fundamentales de las personas dentro del municipio.

## **CONCLUSIONES**

Existen unos protocolos definidos para el procedimiento de titulación de bienes baldíos urbanos y que deben ser aplicados por todas las entidades del orden municipal, departamental y nacional, esto con el fin de poder llevar a cabo la titulación de predios del Estado en posesión de particulares, que están siendo ocupados de manera irregular para uso habitacional, y por lo tanto, son propensos a la cesión del título real de dominio de manera gratuita.

Para la declaración de un bien baldío es necesario que antes haya sido inscrito en la respectiva oficina de registro de instrumentos públicos, esto con el fin de reafirmar la posesión pública, pacífica y de buena fe que las personas hayan podido ejercer sobre el bien por el tiempo legalmente establecido para la prescripción



|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 17 de 20          |

extraordinaria de dominio, que es la figura judicial para acceder a títulos de propiedad o saneamiento de la falsa tradición.


Estado colombiano está facultado para sanear la propiedad de los asentamientos ilegales que están consolidados a lo largo y ancho del territorio, siempre y cuando estos bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables y los de más que cumplan con los requisitos estipulados en la diferente normatividad aplicable para el caso, se ajusten a los requisitos legales dispuestos, es decir que tanto el bien inmueble y el ocupante del mismo, deben llenar el total de los requisitos estipulados por el decreto 523 de 2001 y la ley 2044 de 2020, la cuales proporcionan directrices para la transferencia de bienes inmuebles fiscales y que dan a conocer el trámite de sesión gratuita y enajenación de bienes fiscales.

Para el municipio de Gómez Plata es de vital importancia tener identificado la normatividad vigente para los procesos de titulación de predios baldíos que están ocupados por particulares, pues el desconocimiento del ordenamiento jurídico conlleva a un inadecuado proceso que pueden desencadenar en la vulneración de derechos constitucionales como es el Derecho de igualdad y el Derecho a una vivienda digna.

Cabe decir entonces que, el procedimiento de titulación de bienes baldíos en el municipio de Gómez Plata presenta algunas falencias, sin embargo, estas falencias no impiden que se cumplan con los efectos deseados por los procedimientos de adjudicación, y que al final se cumple con el precepto de la entrega del título del derecho real de dominio al solicitante, a pesar que solo en el año 2021, se pudo ceder gratuitamente un solo bien baldío para uso de vivienda de interés social.

## **REFERENCIAS**

Alcaldía de Ibagué, (2020). *Proceso: Titulación gratuita de bienes fiscales. Manual de titulación gratuita de bienes fiscales*. 5 de diciembre de 2020.

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN<br/>UNIVERSITARIA<br/>DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo<br/>Vigilada Mineducación</p> | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO</b><br><b>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN</b><br><b>FACULTAD DE CIENCIAS</b><br><b>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 18 de 20          |

Alvarado W & Pinto Cárdenas G (2021). *Guía para el saneamiento de la propiedad privada en Villavicencio, una problemática social en el Barrio Nueva Colombia II*. Universidad Santo Tomas.

Antequera (2004). *El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos*.

Castillo L (2021). *Titulación de predios en Colombia tras el acuerdo de paz: metas, logros y dificultades*. Disponible en <https://www.notinetlegal.com>

Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, CNMH - UARIV, 2015.

Conferencia de las Naciones Unidas. (2015). *Temas de hábitat III. Asentamientos informales*, Nueva York. 29 de mayo de 2015

Constitución Política de Colombia (1991). 20 de julio de 1991.

Corte Constitucional (2016). *Sentencia de unificación 426 de 2016*. M.P Calle Correa. 11 de agosto de 2016.


Decreto 4825 de 2011. *Por el cual se reglamentan los artículos 2°, 4°, 6° y 7° de la Ley 1001 de 2005*. 20 de diciembre de 2011.

Decreto 149 de 2020. *Por el cual se reglamentan algunos artículos de la Ley 1955 de 2019, ley 1537 de 2012 y Decreto 1077 de 2015*. Febrero 4 de 2020.

Decreto 523 de 2021. *Por el cual se modifica el Decreto [1077](#) de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el saneamiento predial y la transferencia de bienes inmuebles fiscales*. Mayo 14 de 2021.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá DADEP. (2021). *Titulación y saneamiento de bienes de uso público y bienes fiscales*. Bogotá, septiembre 30 de 2021

Ley 1955 de 2019. *Por la cual se expide el Plan de Desarrollo*. 25 de mayo de 2019.

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
|  | <b>ARTÍCULO ACADÉMICO<br/>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN<br/>FACULTAD DE CIENCIAS<br/>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b> | <b>Código:</b> F-DO-0038 |
|   |  | <b>Versión:</b> 01       |
|   |  | Página 19 de 20          |

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.* 11 de enero de 1989. D.O. No. 38650.

Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.* 18 de julio de 1997. D.O. No. 43091. Fe de erratas D.O. No. 43127 de 12 de septiembre de 1997.

Ley 2044 de 2020. *Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.* 30 de julio de 2020. D.O. No. 51391.

Levy J. (2017). *Contemporary Urban Planning*. New York: Routledge.

Meneses Mosquera (2021). Corte constitucional, *Sentencia de unificación SU 213 de 2021*. 8 de julio de 2021.

Medina Pabón (2015) *Derecho Civil Bienes. Derechos reales*.

Medina Pabón (2019) *Derecho civil bienes. Derechos reales*, segunda edición.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). *Titulación de predios fiscales*. 31 de octubre de 2020. Disponible en <https://minvivienda.gov.co>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2005). *Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria*. Disponible en <https://observatorio.dadep.gov.co>

Mosca, Valeria Ana (2015). *Desarrollo territorial rural y ordenamiento territorial*., Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires

Municipio de Gómez Plata. (2023). *Solicitud de información. Titulación de bienes fiscales*. 18 de mayo de 2023. Gómez Plata, Antioquia

Municipio de Itagüí, (2016). *Procedimiento para la legalización y titulación de predios fiscales o baldíos*. 2 de junio de 2016.

