

TITULARIZACIÓN DE PREDIOS CON VIVIENDAS LEVANTADAS  
MEDIANTE EL SISTEMA DE AUTOCONSTRUCCIÓN, EN EL  
ÁREA URBANA DEL MUNICIPIO DE ABEJORRAL

ANA MARÍA CORREA GARCÍA  
MARIOLA GONZALEZ VILLA

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN  
FACULTAD DE DERECHO  
FORMACIÓN AVANZADA Y EDUCACIÓN CONTINUADA  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
MEDELLÍN  
2010

TITULARIZACIÓN DE PREDIOS CON VIVIENDAS LEVANTADAS  
MEDIANTE EL SISTEMA DE AUTOCONSTRUCCIÓN, EN EL  
ÁREA URBANA DEL MUNICIPIO DE ABEJORRAL

ANA MARÍA CORREA GARCÍA  
MARIOLA GONZALEZ VILLA

Trabajo presentado como requisito para optar al título de  
Especialista en Derecho Administrativo

Asesor temático:  
LUIS ALONSO RICO PUERTA  
Abogado - Especialista en Derecho Administrativo

Asesor metodológico:  
CARLOS ALIRIO FLOREZ LÓPEZ

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN  
FACULTAD DE DERECHO  
FORMACIÓN AVANZADA Y EDUCACIÓN CONTINUADA  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
MEDELLÍN  
2010

## CONTENIDO

pág.

### INTRODUCCIÓN

#### 1. PRESENTACIÓN

##### 1.1 PROBLEMA

##### 1.2 OBJETIVOS

###### 1.2.1 Objetivo general

###### 1.2.2 Objetivos específicos

#### 1.3 JUSTIFICACIÓN

#### 1.4 HIPÓTESIS

#### 1.5 METODOLOGÍA

#### 1.6 DELIMITACIÓN ESPACIOTEMPORAL

#### 1.7 ALCANCES

### 2. MARCO TEÓRICO

#### 2.1 PROPIEDAD Y DERECHO A LA MISMA

##### 2.1.1 Definición y fundamentos

##### 2.1.2 Antecedentes históricos sobre el derecho de propiedad

##### 2.1.3 Caracterización de y diferenciación entre los conceptos de propiedad, posesión, tenencia y nuda propiedad

###### 2.1.3.1 Propiedad

###### 2.1.3.2 Posesión

###### 2.1.3.3 Mera tenencia

###### 2.1.3.4 Nuda propiedad

##### 2.1.2 Teorías sobre el concepto de propiedad

###### 2.1.2.1 Teoría legal

###### 2.1.2.2 Teoría constitucional

###### 2.1.2.3 Teoría de la función social de la propiedad. Antecedentes

##### 2.1.3 La propiedad en la Constitución Política colombiana de 1991

#### 2.2 DERECHO A LA VIVIENDA

##### 2.2.1 Generalidades

##### 2.2.2 El derecho humano a una vivienda adecuada

##### 2.2.3 Derecho a la vivienda digna en Colombia

###### 2.2.3.1 Características de este derecho

###### 2.2.3.2 Posición de la Corte Constitucional

#### 2.3 MARCOS CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y DEL DERECHO A LA VIVIENDA

##### 2.3.1 Perspectiva constitucional

##### 2.3.2 Perspectiva legal

#### 2.4 TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DEL TEMA

##### 2.4.1 Fallos relativos al derecho de propiedad

###### 2.4.1.1 Fallo No. 1: Sentencia T-245/97

###### 2.4.1.2 Fallo No. 2: Sentencia C-595 del 18 de agosto de 1999

###### 2.4.1.3 Fallo No. 3: Sentencia C-491 del 26 de junio de 2002

2.4.1.4 Fallo No. 4: Sentencia C-133 del 25 de febrero de 2009

2.4.2 Fallos relativos al derecho a la vivienda

2.4.2.1 Fallo No. 1: Sentencia C-936/03.

2.4.2.2 Fallo No. 2: sentencia T-585 de 2006

2.4.2.3 Fallo No. 3: sentencia T-754 de 2006

2.4.2.4 Fallo No. 4: sentencia T-152 de 2008.

2.5 ELEMENTOS DE DERECHO URBANO APLICABLES EN EL CASO PRESENTE

2.6 CONCEPTUALIZACIÓN DE TÉRMINOS

2.6.1 Título

2.6.2 Justo título

2.6.3 Buena fe

2.6.4 Bienes fiscales

2.6.5 Titulación

2.6.6 Vivienda

3. MUNICIPIO DE ABEJORRAL

3.1 IDENTIFICACIÓN

3.2 DATOS BÁSICOS

4. DESARROLLO METODOLÓGICO

4.1 ENFOQUE Y TIPO DE TRABAJO

4.2 FUENTES

4.3 NIVEL DE INVESTIGACIÓN

4.4 MODALIDAD DEL TRABAJO

4.5 MATRIZ DOFA MUNICIPAL

4.6 PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

4.6.1 Fundamentos

4.6.2 Identificación.

4.6.2.1 Datos básicos

4.6.2.2 Proceso

4.6.2.3 Objeto

4.6.2.4 Especificidades

4.6.3 Entidad proponente del proyecto.

4.6.4 Clasificación del proyecto.

4.7 PLAN DE DESARROLLO

4.8 PROBLEMA O NECESIDAD

4.8.1 Descripción del problema o necesidad

4.8.2 Área y población involucradas en el problema o necesidad

4.9 OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO

4.10 DESCRIPCIÓN DE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA

4.11 PRODUCTO Y COMPONENTE DE LA INVERSIÓN

4.11.1 Producto

4.11.2 Componente

4.11.3 Ubicación geográfica del proyecto

4.11.4 Zona urbana beneficiada con el proyecto

4.11.5 Indicadores

4.11.5.1 Indicadores de resultados del proyecto

4.11.5.2 Indicadores de evaluación (en miles de pesos)

4.11.6 Información ambiental

4.11.7 Inversión

4.11.7.1 Aspectos generales

4.11.7.2 Recursos

4.11.8 Estudios que respaldan el proyecto.

4.11.9 Diligenciamiento de ficha de responsabilidad

4.11.10 Observaciones

4.12 ELEMENTOS PARA APLICACIÓN DEL PROYECTO

4.12.1 Formato 1 para censo poblacional

4.12.2 Formato 2 para censo poblacional

4.12.3 Fichas prediales; **Error! Marcador no definido.**

4.13 TOMA DE DECISIONES DEFINITIVA

BIBLIOGRAFÍA

Anexo 1. Fuentes jurídicas del derecho a una vivienda adecuada en el marco de las normas internacionales sobre derechos humanos

## INTRODUCCIÓN

La vivienda es un factor determinante de desarrollo social y económico, en tanto se le considera como alternativa eficaz para disminuir la pobreza, reactivar la economía e inclusive generar empleo. Planteamiento éste que para el caso del presente trabajo conlleva particulares connotaciones, puesto que ciertamente el deseable proceso de titularización de predios previsto a nivel del municipio de Abejorral va a permitir mejor calidad de vida para los destinatarios del mismo, fortaleciéndose en parte de este modo la economía local y quizá se pudieran producir opciones de empleo con ocasión del mejoramiento físico de las construcciones ya levantadas y de la prestación y/o legalización de los servicios públicos domiciliarios para estas viviendas. Todo ello, como es apenas lógico, sin apartarse del marco general del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio y de las deseables respuestas que en materia socioeconómica y ambiental, la administración está llamada a ofrecer en forma oportuna y eficaz.

La vivienda es el bien más costoso pero igual el más deseado por la mayoría de las gentes, que en el transcurso de la vida aspiran a adquirirla para beneficio individual y familiar; de ahí –entre otras razones– la importancia de adelantar la titularización para los destinatarios de este proyecto, de modo que además de satisfacer una legítima aspiración, una vez obtenida la condición de propietarios puedan acceder con facilidades a todos los beneficios individuales, sociales, económicos y legales que tal condición implica. Por tanto, en este sentido bien podría hablarse –como dice Noguera (s.f.:14)– de un interés social como fundamento del derecho a la propiedad legal de su vivienda para los beneficiarios de la titularización aquí contemplada; un interés social basado en la necesidad, siempre apremiante y universal, de incremento de la producción para conseguir principalmente un mayor perfeccionamiento en la satisfacción de necesidades tanto individuales como familiares.

En el contexto mundial –y Colombia no escapa a esta realidad– los bajos niveles de acceso a la vivienda y de materialización del derecho de propiedad respecto de la misma, llevaron hace ya tiempo al Fondo Monetario Internacional (FMI) a formular estrategias para mejorar las políticas de vivienda y en especial políticas para el subsidio de vivienda, tales como: regularización de la tenencia de la tierra, privatización de las viviendas estatales, impuestos sobre la propiedad, autorización de los préstamos del sector privado a tasas favorables y de mercado, ampliación de las leyes de ejecución de hipotecas, introducción de instrumentos mejorados de préstamo, creación de subsidios transparentes, concentración en los niveles poblacionales pobres, subvención de las personas y no de las casas, examen de los subsidios, construcción de vivienda destinada a los más necesitados (Mayo, 1994:46).

Desde sus comienzos, en nuestro medio las políticas de vivienda de interés social han tenido amplia significación; condición que en el caso presente se ve materializada en las viviendas levantadas por autoconstrucción en el municipio de Abejorral (Antioquia), hoy en día pendientes de titularización respecto de los predios por ellas ocupados. Respecto de esta última, se trata de un proceso que en buena medida representa papel importante en la reducción del déficit de vivienda a nivel municipal y/o del mejoramiento de la misma; no es tarea fácil llevarlo a cabo puesto que la insuficiencia de recursos públicos para subsidios orientados a satisfacer necesidades relativas a la vivienda aparece no pocas veces como factor negativo determinante, que es precisamente lo ocurrido en este y otros municipios a nivel nacional.

No obstante, la voluntad de la administración ha procurado allanar dificultades y precisamente ahora, luego de contar con la información pertinente, con recursos propios y con la posibilidad de gestionar recursos económicos y logísticos requeridos para adelantar el proceso de titularización, se abre para los actuales poseedores de las viviendas objeto de trámite, la oportunidad real de legalizarlas y, de este modo, con la colaboración de la administración, asegurar su patrimonio que es fruto de múltiples y variados esfuerzos.

Desde el punto de vista de su presentación formal, el trabajo incluye cuatro capítulos cuyo contenido se discrimina así: el primero ofrece la presentación general, en términos de problema –objetivos - justificación – hipótesis – metodología – delimitación – alcances; el segundo capítulo desarrolla el marco teórico, con particular énfasis en los temas de derecho a la propiedad y la vivienda, aunque sin desconocer otros no menos importantes como el tratamiento jurisprudencial, algunos elementos del derecho urbano y la definición de términos significativos en el caso presente; a efectos de contextualizar el proyecto, el capítulo tercero da cuenta de los factores de identificación y datos básicos del municipio de Abejorral; finalmente, el capítulo cuatro relaciona los diferentes aspectos metodológicos y funcionales que deben tenerse en cuenta para la efectiva ejecución del proyecto y lograr la satisfacción del objetivo prioritario del mismo, cual es la legalización de las viviendas objeto de trámite.

## 1. PRESENTACIÓN

### 1.1 PROBLEMA

Desde el punto de vista constitucional y legal, existe realmente la posibilidad de que los poseedores de predios de propiedad del Estado y de viviendas levantadas sobre dichos terrenos mediante el sistema de autoconstrucción accedan al título que los acredite como propietarios. Precisamente en el municipio de Abejorral (Antioquia), en la actualidad hay un número significativo de predios y viviendas de este tipo sin titularizar, sin que haya claridad sobre las causas por las cuales no ha sido posible concretar acciones orientadas a que dichos poseedores logren de manera definitiva y expedita el título de propiedad.

Las autoridades municipales de un tiempo a esta parte vienen mostrando especial interés en aportar soluciones efectivas frente a la situación que afrontan los involucrados y se han dado ya algunos pasos en este sentido. Una primera parte de la solución se orienta a presentar un proyecto de Acuerdo al Concejo Municipal para que desde allí se reglamente lo pertinente. Asimismo, se requiere aplicar un censo que permita identificar plenamente los predios objeto de titularización, para establecer prioridades y acciones eficaces al respecto.

Toda vez que la municipalidad no dispone de los recursos suficientes para adelantar el proceso de titularización en todos sus aspectos, se estima pertinente gestionar ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y/o ante otras entidades afines, lo referente a asesoría y acompañamiento en el trámite general de dicho proceso. Surgen de ahí las preguntas orientadoras del desarrollo del presente trabajo, a saber:

- ¿Qué debe hacer el municipio de Abejorral para llevar a cabo la pretendida titularización de predios para viviendas levantadas por sus poseedores mediante el sistema de autoconstrucción, sobre terrenos de propiedad estatal?
- ¿Cómo contribuir de modo eficaz a la realización de dicho proceso?

La exposición, que combina elementos teórico-prácticos adecuadamente allegados, aporta en buena medida parte de la respuesta frente al problema objeto de estudio.

### 1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo general. Exponer fundamentos teóricos y elementos prácticos que coadyuven a adelantar trámites legales y gestionar recursos por parte de la administración municipal de Abejorral, para otorgar títulos de propiedad a los



actuales poseionarios de predios urbanos sobre los cuales se levantaron viviendas por autoconstrucción.

### 1.2.2 Objetivos específicos.

- Abordar los temas del derecho a la propiedad y función social de la misma, desde sus bases conceptuales y en el marco general de la Carta Política vigente.
- Incursionar en el tema del derecho a la vivienda digna como factor motivador del proyecto que va a realizarse.
- Exponer fundamentos teórico-prácticos que faciliten a las autoridades municipales su propósito de gestionar recursos con entidades del orden nacional como el Ministerio de Vivienda, y del orden departamental a través de la empresa VIVA, que sumados a los propios del municipio, permitan llevar a cabo el proceso de titularización de predios propiedad del Estado sobre los cuales se levantaron viviendas urbanas mediante el sistema de autoconstrucción.
- Aplicar un censo a nivel municipal a efectos de la plena identificación de los predios a titularizar y de los destinatarios del proceso.
- Documentar aspectos involucrados en la titularización, con base en información de fuente primaria por observación directa, y elaborar las correspondientes fichas de trabajo que faciliten la realización del proceso.

### 1.3 JUSTIFICACIÓN

Fundamento básico justificatorio de la investigación, lo es el criterio que otorga especial importancia al tema general de la titularización de predios, en la medida que afecta el interés particular, aunque siempre desde la perspectiva del beneficio colectivo; así las cosas, conceptualmente conlleva especial significación lo referente a la aplicación y efectividad del otorgamiento de títulos de propiedad por parte del municipio, condición que amerita el especial énfasis con que debe abordarse la temática, puesto que a través de la misma es posible observar el desarrollo de normas constitucionales y de los fines propios del Estado, en la medida en que se cumplan, orienten y ejecuten en debida forma la norma superior y las previsiones legales pertinentes. Realizar dicha observación y allegar resultados fue, precisamente, uno de los propósitos pretendidos a través del proceso investigativo llevado a cabo; de ello da cuenta implícitamente la exposición, y en ello radica en buena medida su mérito y validez general. Por lo demás, lo dicho supone dar a conocer aspectos de gran importancia sobre la titularización como la manera mas expedita de garantizar el derecho de propiedad; más aún, específicamente en el caso presente se advierte la importancia del tema, debido a que los poseedores de los predios objeto de trámite, a partir de la

construcción de sus viviendas se han visto avocados a grandes dificultades que entorpecen el libre ejercicio de la autonomía de la voluntad, de las cuales aparece como más significativa la imposibilidad actual de transferir el dominio.

Ahora bien, no sobra destacar que una vez adelantado definitivamente el proceso de titularización de predios, se garantiza a sus beneficiarios el derecho constitucional de acceder a una vivienda digna; condición tal que, además, a nivel municipal traerá como consecuencia, el beneficio de una mayor estabilidad económica y social, directamente asociada la estabilidad familiar alcanzada; esto último partiendo de la premisa que asume a la familia como núcleo de la sociedad. Adicionalmente, todo esto observado como factor representativo del desarrollo social del municipio, que en términos generales está siempre ligado a la estabilidad socioeconómica de su población; y en el caso concreto del municipio de Abejorral y sus actuales condiciones, buena parte de esa estabilidad podrá alcanzarse en la medida en que un determinado número de ciudadanos que levantaron sus viviendas en terrenos del Estado puedan acceder a la titularización de los respectivos predios.

Así las cosas, una serie de circunstancias concomitantes en cabeza de quienes tienen sus viviendas sobre terrenos ajenos, dan lugar a que hoy el municipio de Abejorral vea clara la necesidad de otorgar la titularidad de esos predios a las familias involucradas, para quienes es prioritario acreditar la propiedad a efectos de mejorar su calidad de vida en diversos aspectos, mediante la posibilidad –hoy negada– de acceder a créditos y programas para los que se requiere la calidad de propietario; tal es el caso concreto de los mejoramientos de vivienda otorgados por entidades gubernamentales, y un sinnúmero adicional de beneficios que se están viendo restringidos por carecer del título de propiedad. Así las cosas, contribuir a la deseable titularización constituye de por sí una indiscutible razón justificatoria del trabajo realizado.

También se justifica la investigación, en la medida en que a través de sus contenidos teóricos aporta claridad sobre un tema no propiamente nuevo pero sí de especial interés en nuestro medio hoy como consecuencia de la modalidad de vivienda por autoconstrucción, quizá no exhaustivamente tratado por los especialistas. Tema éste cuyo despliegue investigativo y hermenéutico permitirá contribuir a la realización efectiva del compromiso social previsto por la Carta Política en materia de garantía del derecho de propiedad, del derecho a la vivienda digna, en incluso el de los servicios públicos domiciliarios.

Bajo tales consideraciones, se estima que los resultados de la investigación aquí concebida son de gran utilidad tanto en el ámbito puramente académico como, principalmente, para las autoridades municipales aquí representativas del municipio de Abejorral. Lo dicho, puesto que el trabajo resulta significativo como instrumento idóneo que facilita el conocimiento y aplicación del proceso de titularización de predios, al tiempo que aporta elementos esenciales para la

gestión de recursos por parte de la municipalidad ante el Ministerio de Vivienda, la empresa VIVA y cualquier otro ente que pudiera ser objeto de solicitud.

Por otra parte, desde el punto de vista de su viabilidad, se justifica la investigación en tanto desde el comienzo se dispuso de los instrumentos teóricos y prácticos que permitieron llevarla a cabo. Los primeros, representados en material bibliográfico, hemerográfico y documental; los segundos, representados en toda la información requerida sobre el caso específico de titularización de predios adoptado como referente práctico, con base en el cual se detectaron aspectos coyunturales y procesales básicos para allegar los datos y elementos conceptuales requeridos a efectos de satisfacer los objetivos de investigación previstos.

Así pues, se estimó prioritario avanzar en la deseable solución frente al problema objeto de estudio, a través del desarrollo de la secuencia investigativa. Lo cual condujo, entre otros aspectos, a establecer fundamentos conceptuales y legales para el adecuado manejo del proceso de titularización que deberá adelantar el municipio de Abejorral, tanto a la luz de sus postulados teórico-conceptuales como en consonancia con la Carta Política, de modo que las acciones que se lleven a cabo en despliegue de dicho proceso respeten intereses legítimos de los interesados y, al mismo tiempo, se vea la prevalencia en ellas el interés general de servicio a la comunidad, por encima de intereses particulares, y con el respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Carta.

Los planteamientos precedentes fueron en su momento el eje conceptual del trabajo investigativo, de análisis e interpretación, cuyos resultados reflejan la deseable aprehensión ajena a condicionamientos previos y/o a limitaciones derivadas de posiciones unilaterales que en nada contribuirían a dar respuesta al problema. Por el contrario, en despliegue de su intencionalidad finalística, el desarrollo de los diferentes momentos de la exposición se orientó a hacer claridad sobre el tema y abordar aspectos pertinentes de problema, sobre la base de una realidad observada tanto en teoría como en la práctica; los referentes de análisis así allegados, se trabajaron debidamente y con base en ellos este documento aporta elementos de juicio representativos del sentido crítico-objetivo de su autora, interesada en exponer lo que es, en la deseable identificación del procesos y de sus destinatarios, y en facilitar la posterior respuesta de la municipalidad frente al problema, siempre acatando el contexto general de la Constitución y de la ley.

De hecho, contribuir eficazmente a esa respuesta fue el propósito primero y último de la investigación realizada, y es precisamente en torno a aquélla que se justifica y valida ésta, puesto que para hacer efectiva dicha contribución se adoptaron argumentos, conceptos y criterios oportunos, con el fin de dar sentido real al trabajo y desarrollar los contenidos que dieron cuerpo a la exposición final.

Desde el punto de vista académico, se entiende que tales contenidos reflejan la suficiente claridad y solidez como para superar la simple satisfacción de un requisito. Por el contrario –y también como criterio que justifica el trabajo–, la investigación en sí y su exposición final, se asumen como instrumento idóneo para motivar el interés en torno al tema por parte de estudiantes, docentes, profesionales del Derecho, y muy particularmente autoridades administrativas del municipio de Abejorral y otros donde se estén dando situaciones del mismo tipo. Todo esto teniendo presente que no se trata de conceptualizaciones exclusivamente teóricas y ajenas a la realidad de unas personas concretas, sino que involucran aspectos legal y constitucionalmente consagrados, relativos por ejemplo a igualdad de derechos, a la prevalencia del interés general sobre intereses particulares, al ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes sociales por el Estado y los particulares, a la satisfacción de necesidades sociales a nivel regional y local, y similares.

Por otra parte, en el ámbito particular de la rama del Derecho Administrativo, la investigación es válida y oportuna en tanto aporta nuevos elementos derivados del análisis ponderado del tema, procurando la deseable claridad en torno al mismo y, en consecuencia, lo propio respecto de la aplicación del mecanismo de titularización de predios, en consonancia con la Constitución y la ley.

Por último, es válida y oportuna la investigación realizada, ya que su trámite y resultados aportan conocimientos en el área del Derecho en que se inscribe, desde una visión objetiva y de manifiesto interés frente al tema estudiado.

#### 1.4 HIPÓTESIS

El proceso investigativo realizado se apoyó en dos postulados hipotéticos, así:

- La titularización de predios por parte de las autoridades municipales de Abejorral presenta dificultades para su realización, sobre todo por carencia de recursos logísticos y económicos suficientes que permitan adelantar el proceso en la forma más expedita, siempre dentro del marco constitucional de derechos fundamentales y deberes sociales y del respeto por la función social de la propiedad.
- Tanto las autoridades municipales como en general las personas involucradas en el proceso de titularización de predios, carecen en parte o por completo, del deseable conocimiento jurídico-legal en torno al tema, sobre todo por tratarse de una situación novedosa en el medio específico, escasamente difundida y no aplicada hasta ahora en el ámbito del municipio de Abejorral.

Los planteamientos anteriores se constituyen en origen de inconsistencias e innecesarias controversias que pudieran afectar el proceso, por lo cual conviene

aportar contribuciones teórico-prácticas orientadas a responder a la problemática, de modo que el evento se lleve a cabo del mejor modo y sobre bases sólidas, y que si posteriormente llegaren a presentarse otros del mismo tipo –en este u otros municipios– desde el comienzo se cuente con elementos de trabajo útiles para allanar las eventuales dificultades. Más aún, lograr esta ventaja sería en cualquier caso beneficio eficaz y efectivo para la administración de justicia, la economía procesal, la agilización de eventos administrativos y la efectividad de la Constitución y la ley en eventos concretos.

## 1.5 METODOLOGÍA

Se llevó a cabo una investigación teórico-práctica. En su aspecto teórico, de tipo documental, enfocada desde la óptica exploratoria y descriptiva, y en su aspecto práctico bajo la modalidad de observación directa y trabajo de campo a través de cuestionarios, censo de viviendas objeto de trámite, identificación de beneficiarios, diseño de formatos, entre otras actividades. La exploración teórica permitió abordar el tema en los ámbitos legal y constitucional a partir de información bibliográfica y demás material de consulta; la descripción fue el recurso para factores concretos relativos al tema objeto de estudio. La indagación práctica, a su turno, aportó información funcional requerida para llevar a cabo el proceso de titularización.

Sobre esta base se desarrolló la exposición o cuerpo del trabajo, mediante comparación, síntesis y aprehensión en torno a los ítems conceptuales temáticos previstos y atendiendo a los resultados del trabajo de campo, reflejándose en definitiva el quehacer analítico y la comprensión lograda por las autoras.

## 1.6 DELIMITACIÓN ESPACIOTEMPORAL

En su aspecto teórico, la investigación se efectuó con base en el ordenamiento colombiano sobre derecho de propiedad privada y sus connotaciones, adoptando como eje referencial la Constitución Política de 1991 que hace hincapié en el derecho de propiedad y la función social de la misma; desde esta óptica se abordaron tanto antecedentes del tema como aspectos jurídicos y tratamiento constitucional, en las perspectivas legal, doctrinal y jurisprudencial; todo esto a efectos de allegar el fundamento teórico requerido frente al caso concreto. En su aspecto práctico, la investigación se circunscribe a abordar alternativas referentes a evento con historial de cinco años aproximadamente, con el fin de ofrecer información de diverso tipo como soporte para que la administración municipal de Abejorral (Antioquia) logre llevar a término la titularización de predios urbanos de carácter público en su área, sobre los cuales los particulares y actuales poseedores en calidad de posesionarios, levantaron viviendas por el sistema de autoconstrucción.

## 1.7 ALCANCES

El alcance de este trabajo puede apreciarse desde dos puntos de vista. así: primero, a nivel puramente académico, como ejercicio investigativo, de reflexión temática y futura aplicación práctica por parte de su autora, al igual que eventualmente en beneficio de estudiantes e investigadores vinculados a la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín que pudieran interesarse en temas como el estudiado aquí, y muy especialmente en beneficio de la administración municipal de Abejorral por el aporte de información teórico-práctica idónea respecto del pretendido proceso de titularización de predios que va a llevarse a cabo; segundo, a nivel del impacto social generado por eventos de titularización, respecto de lo cual la exposición aporta elementos de análisis y síntesis, que dan cuenta de lo actuado tanto en la perspectiva teórica como respecto de su incidencia positiva en el ámbito de su aplicación concreta.

En lo conceptual, se trata de una investigación teórica de corte monográfico, llevada a cabo bajo el enfoque de estudio descriptivo, a través del cual se contextualizó la figura de la titularización de predios, detectando factores sociales, históricos, constitucionales, doctrinales, jurisprudenciales y legales a ella asociados. El punto de partida de todo el proceso fue mostrar "lo que es" respecto del tema y del caso concreto, mediante los diferentes elementos conceptuales y normativos que lo manifiestan y las conexiones existentes entre sus diversos aspectos. La idea no fue restringir el trabajo a la simple observación causal ni casual de elementos de análisis y juicio, sino lograr una comprensión detallada del tema, en orden a satisfacer los objetivos de investigación, guía orientadora para el desarrollo del proceso investigativo en todos sus momentos.

En la perspectiva práctica, los resultados del trabajo de campo aportan datos, fichas y elementos idóneos, aplicables a efectos de la titularización que se llevará a cabo por parte de la administración municipal de Abejorral.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1 PROPIEDAD Y DERECHO A LA MISMA

2.1.1 Definición y fundamentos. La propiedad, también denominada dominio, se define en términos muy amplios y generales como el derecho a gozar y disponer libremente de las cosas propias, siempre en acatamiento a la ley. El término ofrece dos acepciones: por un lado expresa el derecho en sí mismo, o dominio, por el otro alude a la cosa misma materia del derecho (Escriche: 1976, pág. 214). El tratadista colombiano Rodríguez Fonnegra (1990: págs. 191-192) aborda expresamente el tema del derecho de propiedad, definiéndolo como

*“... derecho de usar el objeto singular en que se ejerce (utí), de aprovecharse de sus frutos (fruí) y de hacer con la cosa misma lo que al dueño plazca (abutí), en cuanto alguna de estas facultades no esté limitada por ley que determine motivos tocantes con el interés general o con servidumbre voluntaria negativa”.*

En su artículo 21, numeral 3, la Convención Americana de Derechos Humanos incluye el derecho a la propiedad, señalando expresamente: *“Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”* (subrayas fuera de texto), y las cesiones obligatorias gratuitas obedecen precisamente a ese interés público o social por razones de urbanismo y planeación.

El derecho de goce derivado de la propiedad significa que de aquella cosa de la cual se es propietario, pueden obtenerse todos los frutos, beneficios y placeres posibles. La propiedad como derecho de disponer consiste en hacer uso de ella del mejor modo, mudarla, enajenarla y hasta destruirla. Y la posibilidad de hacer uso del derecho de propiedad **en acatamiento a la ley** alude a que, estando protegida la propiedad por la ley civil, en ningún caso podrá ser contraria a ésta, ni tampoco perjudicar derechos de terceros; sobre este último aspecto, vale señalar como ejemplo, que un propietario puede libremente derribar una edificación suya ubicada en un sector urbano, mas no podría incendiarla so pena de causar daño grave y quizá permanente a las demás a su alrededor. Tener la propiedad de una cosa, mueble o inmueble, otorga a su dueño derecho sobre todo cuanto a ésta compete, sobre cuanto ella produce y sobre aquello que se le incorpora accesoriamente, sea por propia voluntad o por obra de la naturaleza.

La noción legal de propiedad es resultado de la ley civil. Antes de establecerse las leyes, el único derecho del hombre sobre cosas ocupadas era su fuerza para defenderlas y conservarlas, siempre y cuando un rival más fuerte, decidido y dispuesto no lograra arrebatarlas; de este modo, las cosas se adquirían por ocupación, se conservaban por posesión y se perdían con la pérdida de esta

última. Así ocurría entre los antiguos griegos y romanos; para estos últimos la propiedad involucraba tres atributos, a saber: *ius utendi (usus)*, *ius fruendi (fructus)* e *ius abutendi (abusus)*, expresiones que en palabras del castellano significan: derecho de usar la cosa, de recoger sus frutos y productos y de disponer de ella (Medellín, 2000: 78). Este criterio prevaleció hasta el surgimiento de lo que posteriormente sería el fundamento de la ley civil, por la cual se estableció en principio un cierto vínculo moral entre las personas y las cosas por ellas adquiridas; vínculo que en adelante sólo podría romperse a voluntad de la persona, aún si la cosa propia no estuviere en determinado momento a su alcance. Básicamente este vínculo originó el derecho de propiedad, distinto e independiente de la posesión; a partir de entonces las personas pudieron ser propietarias sin poseer la cosa, y también poseerla sin ser propietarias.

Desde el anterior criterio, se infiere la propiedad como derecho, la posesión sólo como hecho. Una y otra pueden conservarse por sí mismas, pero generalmente van unidas, de modo que a quien posee una cosa casi siempre se le considera su propietario mientras no conste separación entre ambas condiciones. El propietario ejerce el derecho de propiedad sobre la cosa aún sin poseerla, mientras que el posesionario ejerce la tenencia; la verdadera posesión tiene origen natural y civil, este último por título justo que permite transferir la propiedad.

La propiedad sobre un bien cualquiera puede ser perfecta e imperfecta, ya que el vínculo entre el propietario y la cosa es efectivamente susceptible de división. Es perfecta cuando dicho vínculo no está dividido, ni limitado el ejercicio del derecho de propiedad por ningún derecho extraño; es imperfecta cuando hay factores divisorios de tal vínculo, limitándose el derecho de propiedad de una persona sobre determinado bien, por el respectivo derecho en cabeza de otro u otros.

La norma que dio origen legal al derecho de propiedad –el más natural y más identificado con la existencia humana–, también quiso otorgarle estabilidad en el tiempo y defenderlo frente a arbitrariedades, violencia o cuestionables abusos, y al efecto estableció severas penas para quien se atreviera a violentar ese derecho; luego lo hizo comunicable, dando así origen a los contratos; y lo hizo transmisible por muerte, abriendo paso a los testamentos y a las sucesiones. Así, dicho brevemente, la propiedad de las cosas se adquiere por ocupación y accesión, por prescripción, por disposición testamentaria, por sucesión y por entrega o tradición, en virtud de los contratos u obligaciones.

Lo expuesto acerca de la propiedad permite establecer su doble función, como derecho natural y como derecho derivado de la ley civil. Bajo la primera connotación, se trata un aspecto propio de la condición humana, ya que de hecho todo individuo manifiesta su tendencia a ser dueño de algo, a ejercer dominio y posesión sobre ese algo, de cualquier clase que sea. Sobre el tema expone el tratadista Copete Lizarralde:



*“... el derecho de propiedad es natural a la persona humana, pero como todo derecho, también tiene que cumplir con una función social que implica obligaciones, es decir, no se concibe un derecho que pueda ser ejercido fuera de la sociedad ni en contra de ella” (Copete, 1960).*

Ahora bien, en su connotación como derecho derivado de la ley civil, el derecho de propiedad representa una alternativa legítima y necesaria para la convivencia social, en tanto el ejercicio de la misma permite dar cumplimiento a la finalidad atribuida a los bienes materiales, al tiempo que en virtud de su despliegue nadie puede hacer uso de su derecho con menoscabo del de los demás; en ello radica su función social.

Otro significativo aspecto por considerar alude al sometimiento de la propiedad a restricciones y limitaciones estimadas por el legislador como requerimientos en aras del beneficio común. Lo dicho, por cuanto el derecho de propiedad no puede ni debe ser absoluto –como pretendía el racionalismo–, sobre todo teniendo en cuenta que nada en este mundo goza de tal condición. En su mayoría los estudiosos del tema coinciden al señalar que sobre propiedad privada “absoluta” empezó a legislarse en Occidente entre los siglos I y III, a través del derecho romano 'privado' (no privado en el sentido del orden natural, sino coactivamente 'garantizado' por el Estado). Frente a lo anterior vendría más tarde a pronunciarse Santo Tomás de Aquino (S. Th.) cuando afirmaba que *"El rico del Evangelio es reprendido porque creía que los bienes exteriores eran principalmente suyos, como si no los hubiera recibido de otro, esto es, de Dios"*. También sobre el origen 'histórico' de la propiedad uno de los seguidores del aristotelismo del Aquinate, el dominico Juan de París (De potestate ...) –también llamado Jean Quidort, Juan el Sordo o Juan el Durmiente–, expresaba que la propiedad hasta entonces sin dueño

*"... la adquiere el sujeto individual mediante su propia habilidad, industria y diligencia, y los individuos, en cuanto individuos, tienen sobre ella derecho y poder, y ejercen sobre ella un dominio válido... a voluntad, siempre y cuando no cause ningún daño a otro".*

Para finalizar este ítem vale destacar que no pocos autores colombianos recientes: Arteaga (1999), Ochoa (2000), Velásquez (2000), Angarita (2004), por mencionar sólo algunos, han publicado textos de Derecho Civil donde tratan –entre otros– el tema de la propiedad aludiendo a sus orígenes históricos en Roma, destacando los tres elementos básicos del derecho a la misma: *usus*, *fructus* y *abusus*, y señalando esta trilogía como auténtica creación romana.

2.1.2 Antecedentes históricos sobre el derecho de propiedad. Al parecer en Roma no hubo una definición exacta de propiedad; no obstante, con base en la significación de la palabra, es posible afirmar que ésta se consideró en aquel entonces como el derecho subjetivo que otorga a su titular el poder de gozar y

disponer plena y exclusivamente de una cosa. El poder de goce alude a la utilización directa del bien, y el poder de disposición indica que ésta es tanto en sentido jurídico como en sentido material. El poder de goce permite al propietario enajenar la cosa transfiriendo ese poder al adquirente; igualmente permite constituir derechos en favor de otro u otros, por lo común reales, pero también personales; la disposición material, por su parte, otorga al propietario la facultad de destruir, consumir, demoler la casa etc. (Garcés: 2007, págs. 153-157).

Asimismo, desde el punto de vista puramente cuantitativo, puede decirse que entre los antiguos romanos la propiedad implicaba un amplio poder, mejor aún: el mayor poder jurídico patrimonial posible.

En el Derecho romano la clasificación más amplia se establecía del siguiente modo: cosas que se encuentran en el comercio *–res intra commercium–* y cosas que están fuera de él *–res extra commercium–*, bien por disposición divina (*res sacrae, res religiosae, res sanctae*) o humana (*res publicae, res universitates, res comunes omnium*) (Parada: 2000, pág. 36). En términos del presente trabajo se destacan sólo las enunciadas en segundo término, en cuyo ámbito tenían cabida una serie de bienes sometidos a reglas propias que conllevaban en su esencia los atributos de la inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Posteriormente, en los regímenes monárquicos medievales, al aumentar los poderes reales, naturalmente se incrementó el patrimonio de la Corona, independientemente de si se trataba de bienes propios o bienes en cabeza del reino, y se dieron algunos intentos de restricción a su libre comercio –ya que entonces no se aplicaban los antiguos atributos romanos de inalienabilidad e imprescriptibilidad– con técnicas como las regalías, o los pactos con las cortes sobre la imposibilidad de enajenación y prescripción de tales bienes.

Tal como señala Beneyto (s.f., pág. 148), mientras que en el Derecho clásico romano los términos *dominium* y *proprietas* eran sinónimos del concepto de propiedad “privada”, el término medieval *dominium* conllevaba una mayor amplitud y significación, expresando en casi todos los casos una relación de dependencia, de “dominio” en el sentido actual de la palabra, sin omitir que podía también designar la mera propiedad, independiente de cualquier forma de soberanía o dominio. En el lenguaje jurídico germánico, a *dominus* correspondía el término Herr (señor, dueño); a al término *dominium* correspondía Herrlichkeit o Herrschaft (señoría, dominio o soberanía). Ambos términos designaban por igual tanto una relación de dependencia o soberanía de cualquier tipo (por ejemplo, la soberanía divina, la del señor feudal –landesherr, lehnherr–, la del señor de la tierra –grundherr– o inclusive la del señor del matrimonio –eheherr–), como la pura posesión de derechos susceptibles de ser utilizados económicamente. La proximidad de ambos conceptos se materializaba especialmente en la forma *eigentumsherr*, unificadora de los dos significados: señor feudal soberano y propietario en sí. No sobra destacar, por cierto, que la proximidad conceptual entre

soberanía y propiedad no representaba nada nuevo desde la perspectiva del Derecho clásico romano, donde la propiedad designaba un poder absoluto sobre la cosa, un *ius utendi et abutendi* que incluso abarcaba esclavos y animales bajo la idea de *res*. Sin embargo, si se considera que desde mediados del siglo XVIII el concepto de dominio veía restringido su significado a la noción de “soberanía” –una soberanía que precisamente empieza a adquirir el específico carácter político que desde entonces le es inherente–, la perspectiva resulta ser muy diferente.

Más aún, acudiendo a las fuentes vale afirmar que este proceso se lleva a cabo a partir de dos fenómenos paralelos, a saber: por una parte desde comienzos de la segunda mitad del siglo XVIII en ninguna de ellas aparecen como sinónimos los términos propiedad y soberanía; y por otra parte, la expresión *Eigentumsherr* desaparece del lenguaje común, para luego hacerlo también del lenguaje jurídico en la época de las codificaciones.

Las variaciones del concepto jurídico de propiedad responden al giro fundamental, al momento histórico en el que –retomando una conocida expresión hegeliana– el hombre “... *se pone boca abajo, es decir, sobre sus ideas, y construye la realidad sobre ellas*”.

Con gran fuerza expositiva, la obra titulada “*Land und Herrschaft*” (Brunner: 1959, 4 ed.), una de las principales de la historiografía alemana anterior a la segunda guerra mundial, aborda con claridad diversos aspectos sobre el tema que se está tratando, haciendo hincapié en que la sociedad feudal poseía directamente carácter político. Los elementos de la vida social, la familia, el trabajo, la propiedad..., al mismo tiempo representaban elementos de la organización política, en cuanto estamento, corporación o feudo; eran órdenes específicos, comunidades autónomas dentro de la sociedad, determinantes de la relación entre ésta y el propio individuo.

Más adelante, con la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”, la Revolución Francesa vendría a consagrar como principio del orden social y estatal la noción del individuo autónomo y libre, hacedor de su propia persona y abocado a sí mismo; el artículo 2 de este documento decía a la letra: “*Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme*” (en castellano: la meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre), posibilitando con ello el surgimiento de una nueva sociedad: la burguesa, y aportando a la realidad histórica una dinámica interna propia, que en adelante actuaría como fundamento para una honda transformación de las estructuras sociales y políticas previas a la *Déclaration*. Así las cosas, con un orden social soportado en los derechos inalienables del individuo, el Estado mismo se convirtió en un *corps social*: desde entonces la base de su legitimidad no habría de buscarse en él mismo, ni en su origen histórico ni en la voluntad divina, sino en la clave misma de la sociedad, es

decir: el individuo en cuanto tal, libre y autodeterminante. Como bien señalaba Von Stein ya desde mediados del siglo XIX, el propósito no era otro que “... *el elevamiento de cada individuo hasta la máxima libertad, hasta el máximo desarrollo de su persona*”, siendo la medida del desarrollo propio el criterio para el desarrollo de la comunidad (Von Stein, 1850: 135 y 145). El Estado vendría a desplegarse entonces como Estado de la sociedad burguesa, donde el individuo actúa como sujeto de la vida social, posibilitando su propia existencia y haciendo depender ésta de sí mismo. Condición tal que implicaba la prevalencia de la sociedad sobre el Estado, presuponiendo el orden social como condición inherente a la viabilidad de este último.

Conforme a lo expuesto, se observa que jurídicamente la “Declaración” sanciona el modelo de sociedad correspondiente al concepto de naturaleza planteado por la Ilustración, trasladándolo a la realidad histórica. Los Vernunftrechte se materializaron con la proclamación de los derechos del hombre y del ciudadano, favoreciéndose de este modo que la teoría comenzara a convertirse en realidad.

El bagaje teórico del lento proceso de disolución vivido en Europa desde la segunda mitad del siglo XIII hasta principios del XIX alcanza su punto supremo en la elaboración del concepto puro de naturaleza, basado en la emancipación de ésta tanto frente a la autoridad, como frente a la realidad histórica precedente y su específica forma de organización social. De ahí en adelante, señala Beneyto (s.f.: 150), el concepto de naturaleza se convertiría en fundamento teórico de un proceso histórico en el que el hombre comienza a desligarse paulatinamente de su historia. Todas aquellas estructuras no asimiladas por la nueva sociedad serían absorbidas globalmente y luego desechadas: en primer término la monarquía y su concreta organización político-social, después las organizaciones corporativistas y, por último, la nación.

No sobra hacer hincapié en que la modificación del concepto de propiedad y de la institución jurídica correspondiente, guarda directa relación dialéctica con el descrito proceso de emancipación del individuo y el correlativo surgimiento de la estructura sociocultural específica de la sociedad burguesa. Relación dialéctica proveniente de una mutua dependencia intrínseca: es evidente, por un lado, que toda estructura social cambiante –cambio que en aquel momento histórico, y, desde entonces, como fruto de su propia dinámica interna, mostró un alto grado de aceleración– determina el contenido de la institución jurídico-social llamada propiedad. Y no menos importancia puede ni debe darse al hecho de que el concepto de propiedad sea –entonces y ahora– una de aquellas ideas político-sociales que, desde la Revolución francesa “... *ya no sirven solamente para comprender situaciones reales, sino que anticipan el futuro*”, y, por tanto, modelan el presente (Koselleck, 1979:113), pudiendo ser historiográficamente utilizadas.

Con posterioridad a la Revolución Francesa, la situación de los estados absolutistas se vio alterada por la creciente presencia de las ideas liberales que poco a poco dieron paso a un Estado más democrático, constitucional y con división de poderes. Este nuevo modelo de Estado también encerraba ciertos aspectos constitutivos novedosos en aquel entonces, entre los cuales la territorialidad, la soberanía, la constitucionalidad, la burocracia pública, el poder legítimo, la ciudadanía, los impuestos centrales y la formación de un ejército nacional.

Ahora bien, dado que los conceptos evolucionan y tienen un carácter esencialmente dinámico, para comprenderlos del mejor modo no es suficiente remitirse al devenir histórico o a la noción de los mismos en un momento determinado; por el contrario, al efecto conviene agotar todas las opciones y, por tanto, en la actualidad y en nuestro medio concreto, es tanto pertinente como obligatorio recurrir a la ley, la jurisprudencia y la doctrina, puesto que de ellas emanan criterios idóneos y ampliamente ilustrativos. Asimismo, en aras de fortalecer conocimientos que pudieran tener validez y representatividad en el presente documento, se estima oportuno establecer la diferencia entre los conceptos de propiedad, posesión, tenencia y mera o nuda propiedad, al tenor de los planteamientos que más adelante se exponen. Se estima significativa esta diferenciación, por cuanto la claridad sobre cada uno de los términos facilita la aprehensión eficaz de sus contenidos conceptuales; de ahí la especificación de los mismos, tanto desde el punto de vista conceptual como –hasta donde fue posible– desde las perspectivas constitucional, jurisprudencial y legal.

2.1.3 Caracterización de y diferenciación entre los conceptos de propiedad, posesión, tenencia y nuda propiedad. En este sentido se tiene:

2.1.3.1 Propiedad. Derecho a gozar y disponer libremente de las cosas propias, siempre en acatamiento a la ley. En su primera acepción el término expresa el derecho en sí mismo o dominio, en la segunda, alude a la cosa misma materia del derecho (Escriche: 1954, n. 13912). Velásquez Jaramillo (2000, pág. 125) expone que la propiedad representa efectivamente un derecho *in re*, con exclusión de todas las demás personas y autoriza a su titular para usar, gozar y disponer del bien dentro del marco que le señala la ley; al efecto resulta ilustrativo el artículo 669 del Código Civil colombiano.

La propiedad es resultado de la ley civil, a través de la cual se estableció en principio el vínculo entre las cosas y la persona que las había adquirido; vínculo que en adelante no podría romperse sin la voluntad de esta persona, aún si la cosa no estaba en su poder. Pero el vínculo persona-cosa es susceptible de dividirse, y es entonces cuando se habla de propiedad perfecta y propiedad imperfecta. En el primer caso se tiene que ningún derecho extraño limita el ejercicio del derecho de propiedad en cabeza de un titular; en el segundo caso el

vínculo está dividido, de modo que el derecho de un tercero limita el total ejercicio del derecho de propiedad sobre un determinado bien.

La norma que dio origen legal al derecho de propiedad –el más natural y más identificado con la existencia humana–, también quiso otorgarle estabilidad en el tiempo y defenderlo de arbitrariedades, violencia o cuestionables abusos, estableciendo severas penas para quien se atreviera a violentar ese derecho; luego lo hizo comunicable, dando origen a los contratos; y lo hizo transmisible por muerte, abriendo paso a los testamentos y a las sucesiones. Así, dicho brevemente, la propiedad de las cosas se adquiere por ocupación y accesión, por prescripción, por disposición testamentaria, por sucesión y por entrega o tradición, en virtud de los contratos u obligaciones.

La propiedad como tal tiene una doble función, esto es, como derecho natural y como derecho derivado de la ley civil. Bajo la primera connotación es un aspecto propio de la condición humana, ya que la misma naturaleza humana motiva la tendencia del individuo a ser dueño de algo, a ejercer dominio y posesión sobre ese algo, cualquiera que sea su clase. Como derivado de la ley civil, por su parte, el derecho de propiedad representa una alternativa legítima y necesaria para la convivencia social, ya que el ejercicio del mismo satisface la finalidad atribuida a los bienes materiales, al tiempo que en virtud de su despliegue nadie puede hacer uso de su derecho en detrimento del derecho de los demás; en ello radica su función social. Entendiéndose en todo caso que la base de esta última radica en el cumplimiento de fines encaminados al mayor incremento de la producción, en beneficio de la sociedad entera, considerada a estos efectos fundamentalmente como conjunto de familias y que entraña en sí y a un mismo tiempo, un aspecto general y una directa remisión a la persona humana.

Otro significativo aspecto por considerar es la sujeción de la propiedad a restricciones y limitaciones estimadas por el legislador como requerimientos en aras del beneficio común. Desde este criterio, respecto de la propiedad rural, por ejemplo, tierras abandonadas, baldías o improductivas, legítimamente pueden redistribuirse y expropiarse; y además, en tanto sean razonables y consulten la prevalencia del interés general, son válidas y aplicables aquellas disposiciones legales a cuyo tenor se establecen requisitos mínimos sobre productividad de la tierra, por cuanto con ello se satisface la función social de la propiedad.

La normatividad civil colombiana considera como sinónimos los términos “dominio” y “propiedad”. Aún así conviene establecer hasta donde sea posible el respectivo significado, señalando que el “dominio” recae sólo sobre objetos de comercio, mientras que la “propiedad” involucra todo tipo de derechos susceptibles de apreciación pecuniaria, es decir, los bienes (Ortega, 1992:272). Sin omitir las precisiones anteriores, la codificación civil (art. 669) define la propiedad (o dominio) como “... *el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de*

*ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno*”, le otorga un carácter absoluto y restringe al máximo sus limitaciones. Así las cosas, el derecho de propiedad sobre las cosas o los bienes necesariamente incluye la facultad para el libre uso de unas y otros, sin perjuicio de los derechos de terceros.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en sentencia C-864 de 2004, Magistrado Ponente doctor Jaime Araújo Rentería, define la propiedad como derecho e identifica éste como

*“...el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades”.*

2.1.3.2 Posesión. En términos amplios y generales se entiende como la tenencia de una cosa corporal, como hecho y acción de poseer, esto es, tener y/o estar en poder de alguna cosa con manifestaciones de propietario sobre la misma sin serlo realmente, sabiendo o ignorando que la cosa pertenece a otro. En los comienzos de la humanidad equívocamente se confundía posesión con propiedad, puesto que las cosas se adquirían por ocupación, se conservaban por posesión y se perdían con ella. Pero con el surgimiento y generalización del Derecho Civil se establecieron las distinciones pertinentes: desde entonces la propiedad empezó a reconocerse como un derecho, vínculo moral entre la cosa y el propietario, vínculo susceptible de romperse sólo por voluntad de este último, en virtud del cual las cosas son propias aún sin estar al alcance directo de su dueño; la posesión, por su parte, no fue ya más que el mero hecho de tener las cosas. Desde esta perspectiva, además, es claro que alguien puede ser propietario sin poseer las cosas, como igualmente puede ser poseedor de las mismas sin ser propietario.

La posesión ofrece en todos los casos dos manifestaciones, puesto que el poseedor puede serlo de buena o de mala fe. Es de buena fe aquel que por justo título (compra, dote, legado, etc.) adquiere una cosa de parte de quien creía ser dueño o tenía derecho a enajenarla; a quien posee bajo esta modalidad le asisten beneficios tales como hacer propios los frutos de la cosa, ejercer retención hasta cobrarse por las mejoras, e inclusive adquirir la propiedad en virtud de la prescripción. Poseedor de mala fe es, por su parte, el que tiene en su poder cosa ajena con el propósito de apropiársela, sin título traslativo de dominio; e igualmente, el que tiene una cosa en virtud de título legítimo, pero adquirida de persona que sabía no tener derecho a enajenarla. En el primero de estos últimos casos, vencido en juicio el poseedor de mala fe, deberá restituir la cosa a su dueño con los frutos percibidos y aún con los eventualmente percibibles; tratándose de poseedor de mala fe con título legítimo y que sea vencido en juicio, devolverá la cosa con los frutos percibidos, descontados los gastos, y con eventuales frutos sólo respecto de los siguientes cuatro casos: a) cuando el

comprador sabe que quien vendió la cosa lo hizo con fraude a sus acreedores; b) si la cosa fue enajenada por fuerza o miedo; c) cuando la compra se hizo en forma encubierta y contraria a las costumbres aplicables a una venta normal; y d) cuando la adquisición de la cosa haya contravenido las leyes.

Desde el punto de vista normativo, el artículo 762 del Código Civil define la posesión como “... *tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él*” (inciso primero). “*El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo*” (inciso segundo). Lo dicho significa: en virtud de la posesión, al poder material que detenta el poseedor se une el comportarse respecto del bien como si fuese dueño del mismo.

Lo expuesto permite inferir los dos elementos tradicionalmente característicos de la posesión, conocidos ya en el Derecho Romano y que la doctrina acepta sin dificultad: *animus* y *corpus*, el primero representativo de la intención o voluntad interior de poseer, el segundo materialización de aquél. El *animus* es el elemento subjetivo o psíquico, exigible en quien detenta la cosa con el propósito voluntario de tenerla para sí sin reconocer dominio ajeno, ya que reconocer tal dominio haría de esta persona un mero tenedor o poseedor a nombre de otro. Se entiende como *corpus* el factor material, físico, exteriorizado en todos los actos continuados de dominio ejercidos mientras dura la posesión, y constituye prueba evidente de la relación de hecho entre el hombre y las cosas (Correa: 2003).

No sobra señalar que la posesión de bienes raíces que origina la presunción de dominio prevista en el citado artículo 762, es posesión material susceptible de probarse con hechos positivos (art. 981, C.C.), mediante declaración de testigos.

Separada conceptualmente de la noción de propiedad, la posesión conserva aún hoy algunas prerrogativas a ella atribuidas desde su origen, tales como servir de base a la prescripción o asignar los frutos al poseedor de buena fe –por ejemplo– e incluso se le considera unida con la propiedad mientras no se pruebe lo contrario.

La verdadera posesión procede de título justo, esto es, apto para trasladar la propiedad, y se caracteriza como tenencia o uso legal de una cosa o derecho, que la persona tiene o ejerce por sí misma o por a través de tercero; combina factores de origen natural y civil, los primeros referidos a la mera tenencia de la cosa, mientras que en el ámbito civil la tenencia se acompaña de ánimo de apropiación.

Así caracterizada la posesión, otorga privilegios tales como: a) la posesión de buena fe causa prescripción, y mediante ésta origina también dominio o propiedad; b) en duda sobre el dominio de la cosa prevalece la condición del poseedor, y bajo igualdad de condiciones debe fallarse en su favor; c) no corresponde al poseedor



probar en juicio el dominio de la cosa; d) estando en posesión de la cosa, con la debida moderación el poseedor puede inclusive defender ésta con las armas (en: [http://www.filosofia ...](http://www.filosofia...)).

Desde el punto de vista jurisprudencial, algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia reflejan el criterio de este organismo que considera la posesión como demostración fehaciente del dominio (o propiedad), de ahí la presunción de que quien se estima posesionario tiene también derecho a considerarse propietario, siempre que un tercero no pruebe lo contrario y justifique para sí la propiedad. Debe destacarse que si apareciera título de propiedad anterior a la posesión material, el poseedor pierde tal calidad en tanto no logre exhibir otro título por el cual acredite derecho igual o superior al que registra el primero.

La posesión es y debe ser también objeto de protección ([http://www.wikipedia ...](http://www.wikipedia...)). Se reconoce universalmente ésta como derecho si aquélla es legítima y de buena fe; derecho al que se califica como protegible en tanto fortalece la paz social y es garantía de la misma. Así, legítimamente quien se considere posesionario con mejor que el de quien ejerce materialmente una posesión, podrá acudir a los tribunales para hacer valer su condición. Para hacer efectiva esta opción muchas legislaciones incluyen hoy la figura del *interdicto posesorio*, tramitable para evitar actos que pudieran perturbar la paz de la posesión o para evitar los que privan al poseedor del bien o derecho en su favor.

De allí pudiera generarse protección provisional a la posesión, que siendo válida supone una serie de presunciones en favor del titular, tales como buena fe, posesión de los bienes muebles por el poseedor del bien inmueble donde se encuentran, y continuidad.

La posesión tiene además un efecto especial: cuando es con pretensiones de dueño, pacífica e ininterrumpida durante largo período –debidamente previsto en Derecho–, permite al posesionario adquirir la propiedad del bien, dando lugar a la llamada usucapión.

2.1.3.3 Mera tenencia. Representativa de posesión sobre una cosa sin ánimo de dueño y señor, reconociéndose dominio en cabeza de tercero. Definición coincidente con lo previsto en el artículo 775 del Código Civil, que en la primera parte del inciso primero dice: *“Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño ...”*.

Al definir la mera tenencia, la norma civil se encarga de marcar abierto contraste entre aquélla y la posesión, básicamente a partir del ánimo de dueño y señor propio de esta última modalidad. Mediante sentencia de casación de octubre de 1945, LIX, 733 –hasta ahora no rebatida– la Corte Suprema de Justicia ratificó como meros tenedores a todos aquellos a quienes el citado artículo 775 establece como tales, a saber, *“... El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el*

*que tiene derecho de habitación ...*". Y más adelante, el mismo organismo, en fallo del 29 de mayo de 1963 –hoy vigente–, afirmó en forma expresa: “*El ánimo de dueño decide si se trata de posesión o de tenencia*”.

De lo expuesto se infiere fácilmente la diferencia entre posesión y mera tenencia. Además, hay que tener presente el artículo 777 del C.C., según el cual “*El simple lapso de tiempo no muda la mera tenencia en posesión*”, porque en todo caso la presunción legal indica que quien ocupó una cosa a nombre de otro, pese al tiempo transcurrido continúa haciéndolo precariamente, sin que la vigencia o continuidad temporal amerite modificación de hecho sobre un título inicial de mera tenencia; antes bien, para ello sería necesario un nuevo título proveniente de tercero que, considerándose a sí mismo dueño, otorgara al mero tenedor la posesión inscrita; y aún así, como señala la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 22 de agosto de 1957, sólo a partir de este momento podría el mero tenedor eventualmente oponer su nueva situación jurídica frente al derecho de dominio en cabeza de aquel a quien hasta entonces reconoció siempre como propietario.

2.1.3.4 Nuda propiedad (del latín *nuda proprietas*). Definida por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como los atributos pertenecientes al dominio de una cosa, si tal dominio se considera separado y contrapuesto al usufructo, y tal situación prevalece hasta la extinción de este último. Por su parte el artículo 669 inciso segundo de nuestro ordenamiento civil, define como nuda propiedad aquella “... *separada del goce de la cosa*”, postulado éste coincidente con la posición de doctrinantes tan relevantes como Ripert y Boulanger, por citar sólo algunos (Diccionario: 2000).

Es nuda propiedad el derecho residual que conserva la cosa habiéndosele despojado aún parcialmente de los atributos que normalmente conforman a plenitud el derecho de propiedad. Se llama nudo-propietario o, literalmente, desnudo propietario, a quien se ubica como titular de tal derecho residual. Pero vale destacar que aunque por la constitución del usufructo el propietario original se vea privado de disfrutar a plenitud la cosa, pese a ello la simple conservación del *ius abutendi* hace que mientras perdure la relación jurídica originada por el usufructo, surjan en su favor ciertos derechos especiales que adquieren una relevancia distinta ante el poseedor del bien, inclusive si consideramos que los mismos lógicamente ya existían antes de la escisión sufrida en el derecho de propiedad.

El usufructo se reconoce jurídicamente hoy como un derecho real, temporal e *intuitu personae* sobre el disfrute. Por tanto, la primera limitación clara aplicable respecto del mismo es ante todo, que se limita a un cierto periodo, ya que aunque en ejercicio de su derecho el usufructuario enajene o arriende el bien, tal situación forzosamente se extingue al término mismo del propio usufructo.

Pero si pese a ello el nudo propietario continúa en posesión del *animus domini*, no puede vender o rentar el bien haciendo abstracción del usufructo sobre él constituido, ya que en todo caso la venta o arriendo efectuados soportarán la carga de aquél. Por tanto, el eventual comprador debería hallarse en circunstancias muy especiales como para decidirse a adquirir un bien en tales condiciones. Lo que sí puede hacer el nudo propietario es gravar su propiedad o constituir servidumbres que no afecten el derecho del usufructuario, actuación siempre condicionada a la existencia indiscutible del derecho real. Por último, debe señalarse que procesalmente, el nudo-propietario conservará intacto su derecho a ejercer las acciones necesarias para la defensa de aspectos esenciales en la cosa (<http://www.mexicolegal> ...).

Existe la llamada nuda propiedad sólo cuando el titular del dominio no es dueño del derecho de usufructo ya que éste pertenece a otro, en virtud de título legalmente otorgado. La pérdida de la posesión o la circunstancia de no haberla nunca tenido, no impide al propietario el derecho de ejercer la propiedad. Cuando un tercero detenta la posesión material e impide al dueño su disfrute, no se ve afectado para nada el derecho de este último al dominio pleno.

2.1.2 Teorías sobre el concepto de propiedad. En el contexto del Derecho Civil se observa que son múltiples y variados los planteamientos históricamente expuestos sobre el tema, dando lugar a controversias y formulaciones desde los diferentes criterios adoptados. Pues bien, sin desconocer la significación y connotaciones de lo dicho, para efectos prácticos y específicos del trabajo realizado, se tuvieron en cuenta tres modelos teóricos que en su momento se estimaron como especialmente pertinentes frente a los fines y objetivos previstos; se trata de las teorías legal y constitucional.

2.1.2.1 Teoría legal. De acuerdo con ésta, la propiedad es creación de la ley; sólo ella puede constituirla o fundamentarla, disponiendo la renuncia de todos y otorgando un título de goce a uno sólo (C.C., art. 669). Afirma que una vez constituida la sociedad y el poder civil, este último decretó, en interés de todos, la capacidad de cada uno para lograr la posesión exclusiva de los bienes, y fijó las condiciones de esta apropiación, comenzando a existir desde entonces el derecho de propiedad privada.

La tesis aquí reseñada guarda mucha semejanza con la contractualista, toda vez que la ley es más que la expresión del consentimiento común de los asociados. Entre sus defensores se destacan Montesquieu, J.Bentham, Bossuet; revolucionarios de la talla de Mirabeau, Robespierre y otros de su mismo criterio.

2.1.2.2 Teoría constitucional. El derecho de propiedad reconocido en el artículo 58 superior es un derecho subjetivo que no tiene carácter absoluto. De este modo integra en un solo postulado las limitaciones establecidas por la ley civil (artículos 665, 669, Código Civil), y las previsiones constitucionales en materia de derechos,

deberes y garantías con prevalencia de los fines de la comunidad, esto es, de la función social. En este sentido, el legislador puede imponer deberes o límites al propietario (art. 58 inc. 5 de la Carta Política) sin que haciéndolo se genere privación del derecho.

Las diversas configuraciones concretas de este derecho, según las facultades disponibles (teniendo en cuenta, por ejemplo, las cesiones del particular, la posibilidad de expropiación y/o los límites legales en cada caso) no amerita una desintegración del derecho en abstracto, esto es, no incluye la conceptualización de diversos derechos de propiedad; lo dicho, por cuanto el derecho como tal es elástico en sus contenidos y mantiene siempre incólume su definición, entendiéndose en todos los casos como capacidad de disponer de todo el contenido posible sobre la cosa. Así las cosas, desde la perspectiva constitucional y sin violentar el natural derecho de propiedad, legítimamente pueden imponerse límites a ésta en función del desarrollo urbano, de la protección medioambiental, de la destinación de predios y/o hasta de la protección del patrimonio histórico. Sin embargo, estas limitaciones no supondrían más que una redefinición del derecho, mas no una limitación de algún modo arbitraria y, por tanto, indemnizable.

Ahora bien, debe hacerse claridad en cuanto a que la potestad otorgada al legislador no es ilimitada, puesto que en todo caso se enfrenta a un derecho subjetivo garantizado constitucionalmente (el del artículo 58 inciso primero) –que en lo relativo a vivienda (tema de este estudio) se fortalece con lo previsto en encabezado del artículo 51 y en el inciso primero del artículo 60 *ibídem*–, lo mismo que a cualquier otra controversia entre bienes, derechos y principios constitucionales; controversia tal que en cualquier caso está sometida a la Constitución como norma de normas (artículo 4 superior), al criterio de proporcionalidad, a la legalidad y a principios como los consagrados por el mandato superior (art. 209) para el ejercicio de la función administrativa.

Adicionalmente, se advierte como específico de este derecho de propiedad, el criterio de que los límites al mismo impuestos por el legislador pueden provenir de cualquier finalidad pública, materializándose de este modo la función social de la propiedad a la que alude el citado artículo 58 superior. Para una mejor comprensión del carácter social de la propiedad, el numeral inmediatamente siguiente reseña en debida forma algunas significativas connotaciones del mismo.

2.1.2.3 Teoría de la función social de la propiedad. Antecedentes. Como consecuencia directa de la Revolución Francesa volvió a imperar la concepción romana de la propiedad, llevada al extremo. No obstante, esta tendencia liberal a ultranza pronto entraría en crisis bajo el criterio de que la ley podría limitar las facultades del propietario; así las cosas, surgió una concepción que supeditaba la propiedad al interés colectivo.

A partir de ese momento comenzó a justificarse el dominio no ya por los beneficios que obtiene el *dominus*, como sí por aquellos que de su existencia o mantenimiento deriva la sociedad. Los defensores de esta corriente consideraron este último postulado como el más importante hito dentro de la evolución del concepto.

Desde entonces y hasta ahora, son muchos los autores y corrientes que no discuten el carácter social de la propiedad, aunque insisten en no desligarlo de la condición individual o natural de la misma. Tal es el caso, tanto del positivismo como del catolicismo. El positivismo suele hacer radicar el fundamento de la propiedad en la norma jurídica del Estado, o bien, con una visión más amplia, en la mera utilidad social. La doctrina católica, por su parte, reconoce –y lo ha hecho siempre– el derecho de propiedad, como un derecho que el Creador otorgó al hombre, aunque su uso debe aplicarse en beneficio de todo el género humano; surge así el llamado sentido social de la propiedad cuyo fundamento reside en el destino común de todos los bienes. Una primera consecuencia de esta naturaleza es la obligación de practicar la caridad cristiana hacia los menos favorecidos y emplear los grandes capitales para generar fuentes de trabajo. Dice la doctrina que omitir este sentido social, definido como el *“respeto de las obligaciones morales frente a todos los hombres, incluidos los de las generaciones venideras”*, genera ambición y desorden social, otorgando razones a quienes niegan tal derecho. Sobre el tema se expresaba Paulo VI señalando que *“la propiedad privada para nadie constituye un derecho incondicional y absoluto. Nadie puede reservarse para uso exclusivo suyo lo que de la propia necesidad le sobra, en tanto que a los demás falta lo necesario”*.

Según Massun (2005, pág. 38), la Iglesia católica es firme al expresar que el desconocimiento de la propiedad privada, incluso de los bienes de producción, conduce a coartar las expresiones fundamentales de libertad, postulado del cual se deduce que la propiedad privada representa garantía y estímulo para los derechos individuales.

Predica también la Iglesia, según Massun, que la propiedad debe generalizarse y hacerse asequible a todos; al respecto expone que debe aplicarse

*“... el reparto de las propiedades insuficientemente cultivadas, a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer. ... Siempre que el bien común exija una expropiación, debe valorarse la indemnización según equidad, teniendo en cuenta todo el conjunto de las circunstancias.*

*La propiedad privada, en estos términos debe estar garantizada, incluso con una seguridad jurídica que la proteja de todo ataque arbitrario. La propiedad privada debe distinguirse del amor desordenado a las riquezas que es incompatible con el amor a los pobres”*.

Ahora bien, la función social de la propiedad goza de ciertos atributos específicos, asumidos a partir de una noción de propiedad entendida como condición básica del sistema social, manifestación de un derecho cuya funcionalidad permite idealmente organizar y aplicar la riqueza social para generar desarrollo real, a fin de satisfacer del mejor modo posible necesidades poblacionales colectivas en todos los niveles de la pirámide social. Desde el punto de vista jurídico-conceptual, la propiedad se manifiesta en diversas modalidades, atendiendo al bien sobre el cual se apoya y a exigencias específicas del medio donde se desenvuelve, dando lugar a diferentes formas de la misma, a saber: privada, solidaria, colectiva, estatal, etc., brevemente reseñadas a continuación:

- Propiedad privada: sistema donde unas cuantas personas son propietarias exclusivas de los medios o instrumentos de producción (herramientas, máquinas, etc.), e igualmente propietarias de la materia objeto del trabajo (la tierra, el agua, los minerales del subsuelo, etc.). Ya que un solo individuo es incapaz de realizar todas las actividades del proceso productivo, requiere de la fuerza laboral de terceros carentes de propiedad sobre los instrumentos y materia de trabajo, pagándoles por su labor; los trabajadores reciben un salario pero la producción pertenece exclusivamente al dueño de los medios; así, la propiedad privada atribuye al propietario de los medios de producción el producto obtenido con el trabajo colectivo. El fundamento de la propiedad privada se apoya básicamente en la libertad que el orden jurídico otorga a cada cual para producir y adquirir en su favor toda clase de bienes, administrarlos, disponer de ellos y transmitirlos voluntariamente en vida o por causa de muerte.

- Propiedad solidaria: modelo en el cual las organizaciones cooperativas son titulares de la misma, asignándose a sus miembros responsabilidad conjunta en cuanto a derechos y deberes derivados de la propia condición organizacional.

- Propiedad colectiva o socialista: según la cual todos los capitales deben ser socializados y la clase obrera o proletaria debe asumir el mando del poder político. Ideado por Marx y Engels, el modelo deviene de la abolición de la propiedad burguesa (capitalista), mas no de la abolición de la propiedad privada personalista, fruto del trabajo y adquirida como resultado de éste y del mérito personal. Su objeto es lograr el predominio colectivo sobre los medios de producción, para que las múltiples riquezas acumuladas por la burguesía capitalista se conviertan en propiedad social por la nacionalización de bienes, a fin de superar la contradicción capitalista entre el carácter social de la producción y la apropiación individual de sus beneficios por unos cuantos poderosos.

- Propiedad estatal: modalidad donde el Estado aparece como propietario único de los bienes de la Nación, con libre disposición sobre los mismos para su uso, usufructo, concesión a terceros y demás beneficios atribuibles.

En síntesis, la función social de la propiedad ofrece diversas y matizadas connotaciones, determinadas por factores como la naturaleza y clase de los bienes, la titularidad de los derechos que de ella emanan y la posición económica de los propietarios. Desde esta óptica, la función social tiene un doble significado, así: por una parte, moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad; por la otra, el deber de otorgar mayor solidez a ciertas formas de propiedad. Además, permite advertir dos posibles acepciones: la primera, descriptiva, señala que la propiedad siempre ha cumplido una función social y que lo que ha cambiado en cada época ha sido el contenido y alcance de dicha función; la segunda acepción es prescriptiva, como criterio legitimador de la propiedad.

El aspecto prescriptivo remite al criterio de la doctrina eclesial católica, sobre todo porque ese fue el sentido originario de ésta. Dice la Iglesia que los bienes terrenales fueron creados por Dios para beneficio de todos, de modo que si un individuo se adueña de algo, está especialmente obligado a respetar el destino primario otorgado a dichos bienes por el Creador: bienes para beneficio de toda la humanidad, de los cuales todos los hombres pueden ser propietarios en mayor o menor grado; así, el derecho primario a los bienes, originado en su destino primario, antecede en todos los casos al derecho de propiedad.

Según la encíclica *Mater et Magistra*, la función otorgada por Dios a los bienes materiales "... es intrínsecamente inherente a ellos" (Juan XXIII: 1963, n 20), de donde derivan los deberes por cumplir a cargo del propietario. En este contexto doctrinal, además, administrar la propiedad es participar activamente en la realización de la obra divina, omitiendo todo abuso o arbitrariedad, ya que la propiedad sólo es digna de tomarse en cuenta en razón del servicio social por ella brindado a través de todos y cada uno de los propietarios.

Así las cosas, la doctrina social católica otorga a la propiedad dos matices necesarios y no excluyentes: el social y el individual, al punto de que en ausencia de alguno de ellos desaparece el auténtico sentido del derecho de propiedad. Así concebido este derecho, supone también compromiso frente a ciertos deberes, que al tenor de la doctrina eclesial son los siguientes: justicia social, justicia conmutativa, caridad, y difusión y justa distribución de los bienes.

Un derecho de propiedad concebido en esos términos, supone también el compromiso frente a ciertos deberes; al tenor de la doctrina social católica, estos últimos se agrupan así:

1) Deberes de justicia social, manifestados en los siguientes aspectos:

- Pagar al Estado los impuestos requeridos.
- Cumplir las leyes en materia de reforma agraria y de legislación laboral, en orden a hacer efectiva la función social de la propiedad.

- Remunerar adecuadamente el trabajo de los servidores, e incluso otorgarles una participación acorde con el esfuerzo y con las ganancias obtenidas.
- Promover la productividad de las tierras o del capital, mediante explotación o inversión directa, u ofreciendo a otros la oportunidad de trabajar unas u otro en procura de la deseable productividad.
- Tratándose de inmuebles ofrecidos para vivienda en arrendamiento, no negar esta posibilidad a las familias numerosas.

2) Deberes de justicia conmutativa, representados en aspectos como –entre otros– los que enseguida se indican:

- Propietarios y no propietarios están obligados a respetar el derecho de propiedad de los demás; en caso de duda, someter ésta a valoración por parte de la justicia ordinaria.
- No debe nunca causarse daño alguno al prójimo en sus bienes, bien sea por robo o por simple daño o perjuicio, obligando en ambos casos la restitución o restauración.

3) Deberes de caridad, significando con ello que todo aquel a quien le sobran bienes está obligado a compartirlos con quienes necesitan de ellos. Sobre el particular decía Lacordaire: *"Donde expira la necesidad legítima, expira el uso legítimo de la propiedad. Lo restante es el patrimonio del pobre; en justicia, como en caridad, el rico no es más que un depositario o administrador"*.

4) Deberes de difusión y justa distribución de los bienes, con base en dos criterios fundamentales, a saber:

- El hombre, en razón de su misma dignidad humana, está llamado a ser propietario. "No basta con afirmar el carácter natural del derecho de propiedad, incluso a los bienes productivos, sino que también hay que propugnar insistentemente su efectiva difusión entre todas las clases sociales" (Juan XXIII, 1963: n. 120).
- Reconociéndose la imposibilidad de distribuir la propiedad en forma gratuita e igualitaria, sí es posible hacerlo equitativamente, en procura de no ahondar más las enormes desigualdades sociales generalizadas como resultado de la desigualdad en el acceso a la propiedad. Al respecto, señalaba Pío XII la necesidad y conveniencia de perfeccionar condiciones en aras de un orden social que permita a las clases populares acceder a una propiedad segura aún siendo modesta; propósito en cuyo favor debieran darse esfuerzos conjuntos por parte del Estado, los empresarios, los propietarios de tierras y hasta la propia clase trabajadora.



- Todo lo anterior en cumplimiento de una función social de la propiedad representativa del principio de solidaridad y vista, además, como instrumento conciliador de los variados intereses en conflicto. Factores ambos que dan lugar a una cláusula general susceptible de especificarse sólo en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales concretas, y con intervención del legislador como máximo mediador que está llamado a ser respecto del conflicto social.

Ahora bien, a esta altura de la exposición no sobra hacer hincapié en que el carácter individualista del derecho de propiedad, históricamente reconocido, ha ido atenuándose poco a poco en favor de la connotación social de ésta. La ley también se ha encargado de imponer restricciones al derecho en comento: impuestos, expropiación, servidumbres legales, motivos de higiene, de incolumidad pública, de interés general, tranquilidad y bienestar públicos. Las restricciones relativas del derecho ajeno, por su parte, son de origen jurisprudencial antes que legal, y se establecen así: el abuso del derecho y la propiedad: función social (Arteaga: 1986, pág. 145).

También sobre el tema de la función social de la propiedad debe tenerse en cuenta la posición de instancias como la Corte Constitucional. Por ejemplo en Sentencia T-087 del 1° de marzo de 1996, ponencia del Magistrado doctor Vladimiro Naranjo Mesa, con base en texto tomado de ponencia anterior por el también Magistrado doctor Ciro Angarita Barón, decía este alto organismo:

*"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, sino en cada caso concreto. Sin embargo, esto no significa que tal definición pueda hacerse de manera arbitraria. ... Sólo 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 igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de 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".*

Según criterio del alto organismo, la función social de la propiedad no es un simple postulado teórico carente de repercusiones prácticas; por el contrario, tal función debe y tiene que traducirse en la obligación del propietario para aprovechar económicamente sus bienes, y tratándose de bienes rurales, con el uso de sistemas racionales de explotación y tecnologías acordes con la naturaleza del

mismo que permitan la óptima utilización de los recursos y/o el mejor de los servicios.

También expone la sentencia en comento que el derecho de propiedad tiene límites en cuanto a su función social. En este sentido, dice, tal derecho es una instancia subjetiva que tutela intereses individuales; las limitaciones respecto del poder conferido a su titular para ejercerlo aluden directamente al cumplimiento de la función social, de modo que esta última no debe representar en caso alguno un simple límite externo, ya que es parte sustancial del citado derecho.

Dice igualmente la Corte que la función social de la propiedad se incorpora al contenido de la propiedad para imponer a su titular obligaciones en favor de la sociedad. Dicho de otro modo, el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario, según la concepción duguitiana de la propiedad. En síntesis, la función social conlleva el ejercicio del derecho de propiedad para beneficio de la sociedad; lo cual se logra otorgando a ésta destinos o usos acordes con las necesidades colectivas y respetando los derechos ajenos.

Por último, en tanto función social que es, la propiedad puede ser limitada por el legislador –en representación del Estado–, siempre y cuando esté de por medio el interés público o beneficio general, por razones tales como salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc., eventos todos estos en virtud de los cuales el interés individual debe siempre ceder ante el interés social.

2.1.3 La propiedad en la Constitución Política colombiana de 1991. En el marco de los derechos constitucionalmente consagrados, la propiedad aparece como un bien que debe ser defendido por las autoridades, es decir, como un derecho. Al tenor del artículo 58 se garantizan la propiedad privada y demás derechos adquiridos conforme a la ley, señalando además que el interés público o social prevalece sobre el interés privado (inc. 1); se conserva el principio de la función social de la propiedad –previsto en la Constitución de 1886–, agregando que como tal le es inherente la función ecológica (inc. 2); y se adiciona también la protección a las formas asociativas y solidarias de propiedad (inc. 3). Enseguida se transcribe el texto del artículo 58 superior:

*Artículo 58: (modificado por el art. 1º del Acto Legislativo No. 01 de 1999): “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. ...”.*

Asimismo, el artículo 64 de la Carta establece el deber estatal de promover el acceso a la propiedad, particularmente el acceso a la tierra en favor de los campesinos y de los trabajadores agrarios; no obstante, cabe señalar que el progresivo acceso de estos últimos a la propiedad de la tierra, no tendría razón de ser si esa propiedad fuera improductiva o inútil para quien accede a ella y para la colectividad.

El derecho de propiedad constitucionalmente garantizado no es arbitrario en favor de sus titulares, ya que –como antes se dijo– la idea individualista y absolutista de la propiedad se ha ido desdibujando en el tiempo, para dar paso a la prevalencia del interés público o social sobre el exclusivamente privado; así, el despliegue del derecho de propiedad se ve limitado y condicionado a la realización de los objetivos sociales derivados de la función social de la propiedad, y subordinado a ellos.

Más aún, la función social de la propiedad constitucionalmente consagrada permite fortalecer la idea de relativización de la propiedad privada, en tanto deja de considerarse ésta como derecho absoluto y jurídicamente intocable, tal como aparece en el Código Civil; antes bien, la connotación social impide hoy disponer indiscriminadamente de la propiedad, porque su uso y goce están sujetos a las necesidades y conveniencias sociales, siempre en acatamiento de la ley.

La Carta Política asume la noción de propiedad como derecho dado y reconocido por la ley en aras de posibilitar la convivencia antes que de dificultarla, lo cual coincide con criterios doctrinales de la Corte Suprema de Justicia expuestos de tiempo atrás en diversos fallos, de los cuales oportuno es hacer hincapié en la Sentencia del 6 de mayo de 1927 emanada de dicho organismo. Desde este punto de vista, es claro que nadie puede ejercer el derecho de propiedad, si haciéndolo lesiona el respectivo derecho de terceros; mejor aún, las limitaciones reconocidas legalmente sobre el libre uso de la propiedad, deben asumirse como instrumentos que permiten fortalecer todas aquellas normas justificatorias de la posición adoptada, antes que como elementos aptos para rechazar el uso adecuado de tal derecho.

Por otra parte, vale destacar que a la luz de la Carta Política actual se modificó también la noción de dominio, hasta entonces entendido como derecho absoluto que confiere a su titular las facultades de uso, goce y libre disposición de los bienes o cosas que representan tal derecho; por el contrario, respecto del dominio

se advierte hoy que es posible restringirlo en su duración, extensión o ejercicio de los atributos que le son propios, con base en decisiones que pueden ser tanto legales como voluntarias, esto es, impuestas por la ley o derivadas de un acto jurídico del propio titular del dominio. Al respecto señala el tratadista Younes Moreno (1996: 169):

*"Es obligado referir de lo antes dicho, que en la definición genérica y específica de la propiedad consignada en los términos del artículo 669 del Código Civil, al lado de su contenido de derecho subjetivo o individual ha de considerarse como elemento esencial de la misma la función social ya que su tutela se orienta a los fines del interés particular del propietario y también a los fines sociales del dominio. Estos dos elementos van estrechamente ligados y resulta inconveniente y opuesto a la evolución de nuestras instituciones y al sistema político en que se apoyan, separarlos. Sólo así la propiedad privada constituye un elemento de orden social que se proyecta en la comunidad".*

Fácilmente se advierte que la nueva visión constitucional de la propiedad y del derecho a la misma, reafirman el paso del concepto individualista al concepto social en torno al tema. Al respecto deben plantearse precisiones como las siguientes:

a) La propiedad en sentido estrictamente individualista tiene su origen en el Derecho Romano, en cuyo ámbito –bajo el modo de producción esclavista– se concebía como potestad absoluta del dueño sobre sus bienes, para satisfacer sus intereses particulares y egoístas. El Derecho Moderno, en cambio, reconoce la propiedad como derecho relativo antes que absoluto; criterio éste derivado de la evolución de principios filosóficos y políticos que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes omnímodos reconocidos a los propietarios por la antigua normatividad romana.

b) Actualmente, y de tiempo atrás, es evidente la fuerza alcanzada por la noción solidaria o funcionalista de la propiedad; noción que sin desconocer al titular de los bienes el uso (*ius utendi*), goce (*ius fruendi*) y libre disposición (*ius abutendi*) de los mismos, le impone también el deber de ejercer su derecho en aras del bien común y en procura de que las ventajas de él derivables reviertan sobre la comunidad.

## 2.2 DERECHO A LA VIVIENDA

2.2.1 Generalidades. La historia de la humanidad no ofrece dudas al mostrar en todas las épocas la necesidad y el interés de las personas respecto de un lugar para vivir acorde con las opciones y desarrollo material de los diferentes momentos. El hombre primitivo habitó cálidas cuevas, posteriormente las más

antiguas civilizaciones, en el medioevo y en el Renacimiento, los hombres construyeron viviendas y hasta fastuosos palacios, muchos de los cuales aún persisten como muestra de la grandeza de las obras; el descubrimiento de América permitió observar cómo los aborígenes habitaban en chozas fabricadas por ellos mismos utilizando recursos provistos por la naturaleza; actualmente y como resultado de los avances en ingeniería, arquitectura, medio ambiente y demás, las viviendas han adquirido nuevas connotaciones en materia de habitabilidad, espacios, iluminación, etc., de modo que la dignidad y el decoro deben estar presente en todos los casos, en consonancia con las realidades del momento y con el avance de las sociedades y las fuerzas productivas.

Por lo demás, disponer de vivienda para uso familiar es un derecho inherente al ser humano, incluso previsto en las normas constitucionales de todos los países; representa el bien más costoso y durable a que pueda aspirar un ciudadano, debiendo ser subsidiado por la sociedad en su conjunto.

La descripción general de la noción de vivienda es simple, máxime que como concepto por lo regular está al alcance de muchos; adicionalmente, para el caso de personas y familias menos favorecidas, la vivienda digna ofrece connotaciones que debieran satisfacerse con obligatoriedad, en términos de espacios, comodidades, durabilidad, seguridad, esparcimiento y satisfacción de necesidades esenciales que conforman la calidad de vida del ciudadano moderno, sin distinciones de clase social.

Ahora bien, teniendo en cuenta las dificultades socioeconómicas para acceder a una vivienda cuando menos digna, y atendiendo a los procesos de urbanización acrecentados en los últimos tiempos, la única alternativa para gentes de escasos recursos –como los destinatarios de la titularización por realizar– es ocupar indiscriminadamente cualquier lugar, bien sea en empinadas y agrestes faldas urbanas o en zonas de altos riesgos, contribuyendo de este modo a la densificación y hacinamiento poblacional en los cinturones de miseria que rodean las ciudades y pueblos.

Más aún, imposible omitir que en forma relativamente generalizada en países tercermundistas, las políticas de vivienda se orientan sobre todo a la franja poblacional capaz de pagar las altas cuotas de amortización (en Colombia las gentes de estratos 4, 5 o 6), antes que para las familias de bajos ingresos, casi siempre numerosas, carentes de techo propio o que soportan condiciones inhumanas en lo relativo a vivienda y otros factores aledaños. Así las cosas, las penurias derivadas de la carencia de una vivienda cuando menos digna, son en muchos casos una causa más para que las gentes sencillas unifiquen su inconformidad, tras la defensa del derecho democrático a la misma, inclusive participando activamente en acciones de resistencia civil frente a la situación actual y en defensa de la soberanía económica y política de sus propios países, no pocas veces sometidos a las directrices de organismos internacionales como el

Fondo Monetario Internacional (FMI) y/o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por mencionar sólo dos ejemplos. Se trata, en cualquier caso, de un derecho social que aún sin la calidad de fundamental, asiste a las personas por naturaleza; bajo tal perspectiva, entonces, los Estados deberían intervenir de manera efectiva para que sus ciudadanos vivan dignamente.

2.2.2 El derecho humano a una vivienda adecuada. El fundamento conceptual para abordar el tema es la Carta Internacional de Derechos Humanos, documento de las Naciones Unidas que consta de tres instrumentos, a saber:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966);
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

En conjunto estos instrumentos, que definen los derechos humanos y las libertades fundamentales, constituyen la base de más de 50 convenios, declaraciones y conjuntos de normas y principios que ha adoptado la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre derechos humanos. Entre estos es objeto de especial tratamiento el derecho a la vivienda adecuada y digna. Sobre el particular la Carta Internacional de Derechos Humanos, antes citada, expone planteamientos como los siguientes:

a) El derecho a una vivienda adecuada es la piedra angular de la llamada Estrategia Mundial de la Vivienda:

*"El derecho a una vivienda adecuada está reconocido universalmente por la comunidad de países... Todos los países, sin excepción, tienen algún tipo de obligación con respecto al sector de la vivienda, como lo demuestra la creación de ministerios u organismos de la vivienda, la asignación de fondos al sector de la vivienda y las correspondientes políticas, programas y proyectos... todos los ciudadanos de todos los Estados, por pobres que puedan ser, tienen derecho a esperar que sus gobiernos se preocupen de sus necesidades en materia de vivienda y que acepten una obligación fundamental de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos".*

La Estrategia Mundial define vivienda adecuada en estos términos: aquella que permite disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, adecuación en materia de espacio, seguridad, iluminación y ventilación, infraestructura básica y una situación ajustada respecto del trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

b) Condición jurídica del derecho a la vivienda. Habiéndose adoptado en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a una vivienda

adecuada se incorporó al conjunto de normas jurídicas internacionales de derechos humanos universalmente aplicables y aceptadas. Desde entonces se ha reafirmado este derecho en a través de múltiples instrumentos de derechos humanos, todos los cuales son importantes para distintos grupos de la sociedad. El citado derecho se reconoce explícitamente en Convenciones y Pactos proclamados por las Naciones Unidas, aprobados y suscritos por los Estados, lo mismo que en Declaraciones y Recomendaciones, y Resoluciones emanadas del mismo organismo (Ver Anexo).

c) El derecho de todos a una vivienda adecuada. La mayoría de instrumentos que reconocen el derecho a una vivienda adecuada lo distinguen como derecho de todos. Lo dicho es importante porque aunque en otros textos se menciona el derecho a una vivienda adecuada con referencia a determinados grupos (otorgándose a estos mayor protección jurídica), en última instancia la vivienda adecuada es un derecho universalmente en cabeza de todas las personas y en todo tiempo y lugar partes. Sobre el particular no sobra reiterar el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos, párrafo 1 del artículo 25:

*"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."*

De otra parte, hasta el momento un total de 108 Estados han ratificado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o se han adherido a él. En el contexto de los principios jurídicos que conforman las normas internacionales de derechos humanos, el primer párrafo del artículo 11 de este documento representa el quizá más importante fundamento sobre derecho a la vivienda. Dice así el texto indicado:

*"Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento".*

El derecho de todos a una vivienda adecuada es también reconocido dos documentos adicionales emanados de las Naciones Unidas, a saber: Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969) y Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos (1976).

2.2.3 Derecho a la vivienda digna en Colombia. El artículo 51 de la Carta Política vigente reconoce este derecho que, al igual que otros de contenido social, económico o cultural, no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir del Estado en una forma directa e inmediata su plena satisfacción. El siguiente es el texto del texto del artículo en comento:

*“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”.*

2.2.3.1 Características de este derecho. El de la vivienda es un derecho objetivo de tipo asistencial que debe ser desarrollado por el legislador y promovido por la administración, conforme a la ley, para ser prestado directamente por ésta, o a través de entes asociativos creados para tal fin (Olano:2006, pág. 106). No obstante lo dicho y pese a lo dispuesto por el mandato superior, el drama de la vivienda en nuestro medio es creciente y preocupante (Cadavid: 2007): es el caso, por ejemplo, de personas y familias carentes de vivienda física; otras han sido despojadas, como víctimas que son desplazamiento forzado; algunas más se ven obligadas a devolverla o perderla ante la poderosa e indeseable fuerza económica del sistema UPAC –sobre todo en los comienzos del presente siglo– como dación en pago o por remate en ejecución procesal; y está el tipo de vivienda construida bajo ínfimas condiciones de calidad e incluso carente de servicios elementales; además, la realidad es aún más oscura y deprimente para quienes creen poder acceder una vivienda y no pueden hacerlo por imposibilidad de satisfacer requisitos de tramitomanía o porque se lo impiden los altísimos costos y la dificultad para responder al pago oportuno de los intereses.

En pocas palabras, puede afirmarse que en Colombia el derecho a la vivienda digna está cada vez más conculcado, por motivos económicos y sociales que han llevado –entre otras desventajas– a que los espacios sean cada vez más reducidos y de baja calidad los materiales, como fácilmente se observa en obras a cargo de las grandes constructoras, que arbitrariamente pero con aquiescencia del gobierno, se encargan de establecer metrajes mínimos y especificaciones de los materiales, prácticamente sin tomar en cuenta el sentir de eventuales destinatarios de los proyectos. Adicionalmente, factores como el crecimiento poblacional y de los procesos de urbanización, hacen que la provisión de vivienda afronte dificultades, tanto por los limitados presupuestos nacionales, como por los bajos ingresos y limitada capacidad de gran parte de la población colombiana. En un escenario así caracterizado, expresiones tales como "Vivienda de interés social", "vivienda mínima", "lote con servicios" (Cadavid: 2007), refuerzan la tesis de que los derechos de las mayorías son inferiores o no existen, mientras que una minoría opulenta goza por completo de este y otros privilegios afines. Algo en verdad contradictorio, puesto que las autoridades estatales están llamadas a



facilitar la adquisición de vivienda, en especial para los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde se advierte un fuerte déficit de respuesta. Ahora bien, precisamente el texto del artículo 51 expone que compete al Estado fijar “... *las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho*”; así las cosas y sobre todo por razones materiales y económicas, se entiende que es imposible lograr tales condiciones con la celeridad deseable y, por tanto, igualmente se asume la imposibilidad de que el derecho se materialice para todos corto o mediano plazo, puesto que los requerimientos son múltiples y los recursos insuficientes. Sin embargo, se aprecia la voluntad estatal en el sentido de hacer efectivo la última previsión del citado artículo, cuando aplica políticas orientadas a promover “... *planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*”.

De este modo, derechos constitucionales de desarrollo progresivo como el derecho a la **vivienda**, sólo producen efectos cuando se han cumplido ciertas condiciones jurídico-materiales que los posibilitan: lo dicho es aplicable a los poseedores para quienes el municipio de Abejorral pretende titularizar los predios que ahora ocupan y las viviendas sobre estos construidas. La protección inmediata a favor de estas personas no fue posible antes, pero ahora gracias a la voluntad de la administración se dan las condiciones requeridas, el derecho derivado de la posesión adquiere fuerza vinculante y bajo esta condición se hará efectivo el mandato superior, a través de las acciones al efecto previstas por la municipalidad.

2.2.3.2 Posición de la Corte Constitucional. El alto organismo jurisprudencial no ha sido ajeno a ocuparse de las dificultades reales de la problemática; fue así como hace ya más de una década hizo públicas importantes decisiones a fin de que los órganos competentes regularan de forma congruente y ajustada a la Constitución de 1991, un nuevo sistema de financiación de vivienda en Colombia. Precisamente atendiendo a decisión jurisprudencial se expidió la Ley 546 de 1999 o Ley de Vivienda y se reliquidaron las cuotas e intereses a cargo de usuarios del sistema financiero de vivienda; esto último, en parte representativo del reto e interés estatal por materializar el mandato constitucional sobre vivienda digna; y pese a que los resultados han sido aceptables en los últimos años, o al menos no han presentado las grandísimas dificultades generadas por el desbordamiento del sistema UPAC, pero aún así no es viable pensar que el problema ha llegado a su fin.

No sobra indicar que en el transcurso de su existencia la Corte se ha pronunciado en diversas oportunidades sobre el tema del derecho a la vivienda y a la vivienda digna, tanto en fallos de constitucionalidad como de tutela, algunos de los cuales reseñados en el siguiente cuadro:

IDENTIFICACIÓN DEL FALLO	TEMA GENERAL Y ESPECÍFICO
Sentencia T-268/08	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Alcances. Requisitos administrativos deben ceder a la condición de mujer cabeza de familia y desplazada
Sentencia T-216A/08	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Obligaciones de las autoridades competentes para la población desplazada
Sentencia T-152/08	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica, alcance y contenido
Sentencia T-125/08	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Estudio de las causas jurídico-materiales que rodean cada caso en particular
Sentencia T-079/08	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Fundamental por conexidad o por afectación del mínimo vital. Obligación del Municipio de reubicar y adjudicar una vivienda de interés social a la accionante. Demolición arbitraria del inmueble de la peticionaria madre cabeza de familia y persona de la tercera edad, ubicado en zona de alto riesgo
Sentencia SU 813/07	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Protección del derecho a la vivienda digna con la exclusión de reiniciación de procesos ejecutivos ya terminados antes de agosto de 2006 y de restitución de inmueble cuando se hubiere efectuado la entrega material del mismo a otra persona. Expedición de la ley 546 de 1999 para garantizarlo
Sentencia T-1075/07	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Tutela como mecanismo de protección cuando adquiere rango fundamental
A.V. Sentencia T-1017/07	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Es un derecho fundamental
Sentencia T-1017/07	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Alcance y contenidos. Procedencia de tutela
Sentencias T-966/07, T-216A/08	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Fundamental cuando se trata de población desplazada por la violencia
Sentencia T-966/07	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA - Lugares donde habitan no cumplen las condiciones básicas. Responsabilidad del Estado
Sentencias T-1165/01, T-646/07, T-905/07	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Vulneración por no expedición seguro de vida a portadores de VIH
Sentencia T-040/07	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Fundamental por conexidad con el derecho al debido proceso
Sentencia T-754/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Desarrollo jurisprudencial
Sentencia T-743/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONA EN CONDICION DE DEBILIDAD MANIFIESTA - Estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre
Sentencia T-586/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Goce efectivo por parte de demandante y nietos menores de edad
Sentencias T-585/06, T-175/08	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Contenido, contenido social
Sentencia T-585/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Vigencia subsidios de vivienda. Tiene carácter fundamental cuando se trata de población desplazada por la violencia. Subsidios que

IDENTIFICACIÓN DEL FALLO	TEMA GENERAL Y ESPECÍFICO
	otorga gobierno nacional no son compatibles con los que provienen de entidades territoriales. Responsabilidades entidades territoriales en materia de subsidios de vivienda personas desplazadas por la violencia. Instrumentos internacionales de protección. Destino de subsidios nacionales de vivienda
Sentencia T-548/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Vivienda digna respecto de usuarios de créditos hipotecarios
Sentencia T-391/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Expedición de la ley 546 de 1999 para garantizarla
Sentencias T-1318/05, T-403/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA – Contenido, alcance
Sentencia T-1091/05	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Protección al derecho a la vivienda digna y mínimo vital
Sentencia T-943/05	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Protección excepcional directa por vía de acción de tutela
Sentencia T-894/05	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Orden para reubicar vivienda. Se considera fundamental si vulnera derechos individuales
Sentencia T-617/05	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental por conexidad con la vida digna y el libre desarrollo de la personalidad
Sentencia T-791/04	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Alcances. DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y PROPIEDAD PRIVADA - No vulneración por cuanto los demandantes no tienen el uso y goce del inmueble
Sentencia C-722/04	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Relevancia respecto de hijos menores de edad
Sentencia T-363/04	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-No vulneración por no existir condiciones de debilidad manifiesta
Sentencia T-219/04	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Situación jurídica de la actora en relación con el bien inmueble donde habita. -Situación jurídicamente protegida por cuanto la urbanización donde habita la peticionaria es legal
Sentencia T-034/04	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Desalojo
Sentencia T-1027/03	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Trato diferencial no discriminatorio
Sentencias C-936/03, T-268/08	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Fundamento constitucional
Sentencias C-936/03, T- 585/06, T-905/07	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Deberes específicos para el Estado
Sentencias C-936/03, T-585/06, T-646/07	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Elementos
Sentencias C-936/03, T-585/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Acceso de bienes que aseguren su bienestar. Seguridad de la tenencia. Seguridad en el goce. Habitabilidad
Sentencia C-936/03	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Acceso. Admite distintas formas de tenencia. Afecta la autonomía contractual. Implicaciones. Factores de seguridad en el goce. No implica sólo derecho de propiedad sobre la vivienda. No comporta exclusivamente el derecho a la propiedad. No es bien jurídico exclusivamente individual.

IDENTIFICACIÓN DEL FALLO	TEMA GENERAL Y ESPECÍFICO
Sentencia T-373/03	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - No se presentó violación de derechos de menores accionantes
Sentencias T-373/03, T-275/08)	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Casos en que es procedente la protección
Sentencias T-083/03, T-705/03, T-727/03, T-186/04, T-269/04, T-733/04	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Financiación de vivienda a largo plazo
Sentencias T-958/01, T-1318/05, T- 403/06, T-585/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Naturaleza jurídica
S.P.V. C-955/00	CORTE CONSTITUCIONAL - Sustitución al legislador en la competencia para desarrollar derecho a la vivienda digna
S.P.V. C-955/00	AUXILIOS O DONACIONES-Realización del derecho a la vivienda digna.
Sentencia C-384/00	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Sistemas adecuados de financiación a largo plazo
Sentencias T-203/99, T-1073/01, T- 756/03, T-363/04, T-791/04	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Carácter prestacional
Sentencias T-190/99, T-626/00, T-125/08	Protección ante mala ejecución de obra pública que afecta un derecho fundamental
Sentencia T-258/97	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Condición asistencial
Sentencias T-172/97, T-391/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Rango constitucional
Sentencias T-569/95, T- 347/98, T-203/99, T-626/00, T-1165/01, T-363/04, T-791/04, T-831/04, T-1091/05, T-585/06, T-262/07, T-646/07, T-125/08, T-268/08; C-560/02	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental por conexidad
Sentencias T-251/95, T-309/95, C-251/96, C-383/99, C-747/99, T-597/06	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA
Sentencia T-021/95	DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA - Conexidad

## 2.3 MARCOS CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y DEL DERECHO A LA VIVIENDA

2.3.1 Perspectiva constitucional. Los derechos a la propiedad y a la vivienda no forman parte del grupo de derechos que la Carta Política consagró como fundamentales, sino de los denominados derechos de segunda generación (Económicos, Sociales y Culturales). No obstante, respecto de este último, mediante Sentencia T-617 de 1995, Magistrado Ponente doctor Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional señala que “... puede hacer parte de los derechos fundamentales si está en conexidad con otros derechos fundamentales y si en él confluyen los principios de la buena fe, la igualdad y la confianza legítima”.

Puesto que desde 1969 fue ratificado por Colombia el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), el país está sujeto a todas las obligaciones consagradas en él contenidas y a las Observaciones Generales

adoptadas para su aplicación por parte del Comité. El reconocimiento del derecho a la vivienda está previsto en el artículo 11 del Pacto. Asimismo, la Carta Política consagra el derecho a la vivienda digna, postulado en cuya interpretación y desarrollo debe atenderse a una serie de principios y obligaciones concordantes y relacionadas con la realización del derecho a la vivienda adecuada (Alonso & Zamudio: 2001, pág. 13).

Acerca de la temática aquí contemplada, vale destacar que en el marco general de derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el mandato superior, el Estado colombiano viene desarrollando de tiempo atrás políticas y estrategias en orden a garantizar las previsiones contempladas en los artículos 51 y 58 de la Carta (en el caso presente, del último los incisos uno y dos), cuyos respectivos textos se transcribieron antes oportunamente.

No obstante, en muchos casos se observa que son evidentes los tropiezos y dificultades para adelantar los procesos orientados a la efectividad de las garantías constitucionales en materia de propiedad, máxime si se tiene en cuenta que no siempre las políticas estatales se cumplen realmente conforme al mandato superior y a la ley, y que –como en el caso objeto de estudio– los eventuales beneficiarios resultan ser posesionarios de predios no titularizados a su nombre.

2.3.2 Perspectiva legal. Atendiendo a la necesidad y conveniencia de procurar y lograr el acceso del mayor número de personas a la vivienda, y de establecer mecanismos que beneficien preferentemente a la población de bajos recursos y/o en condición de pobreza, en nuestro medio operan leyes, disposiciones y recursos que se orientan específicamente a desarrollar, aplicar y evaluar normas, tecnologías, técnicas y procesos garantes de una cada vez mejor calidad de vida para este último grupo poblacional, sobre todo mediante la posibilidad de contar con una vivienda digna y debidamente legalizada en términos de propiedad y titularización; condiciones ambas que facilitan nuevas alternativas de desarrollo individual, familiar y social, a través de mecanismos como el crédito para mejoramiento de vivienda, la comercialización de inmuebles, el acceso a todos los servicios públicos domiciliarios, entre otras ventajas. A continuación se enuncian las leyes aplicables en tal sentido, haciendo hincapié en el respectivo articulado pertinente.

a) Ley 9ª de 1989 (enero 11), por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. En lo referido al caso concreto presente, de esta norma se destacan los artículos 45-47, sobre todo el primero de éstos por consagrar la no exigencia de requisitos aplicables en otros casos, cuando se trate de titulación de vivienda de interés social. El objeto de estas previsiones normativas se sintetiza en la posibilidad de, por un lado, permitir una nueva definición predial para lograr una mejor configuración de las áreas urbanizadas, y por otro lado garantizar y facilitar

el reparto equitativo de cargas y beneficios entre propietarios de todos los estratos socioeconómicos. Dice así el contenido de los artículos antes citados:

*Artículo 45. “Con el objeto de sanear la titulación de la vivienda de interés social, el otorgamiento, la autorización y el registro de cualquier escritura pública de compraventa o de hipoteca de una vivienda de interés social no requerirá:*

- a) Ningún comprobante de paz y salvo o declaración fiscal, excepto la paz y salvo municipal si la propiedad figura en el Catastro;*
- b) El pago del impuesto de timbre y el pago de retenciones en la fuente;*
- c) La presentación de la tarjeta o libreta militar;*
- d) Los requisitos a) y b) de que trata el artículo siguiente”.*

*Artículo 46. “No podrá imponerse como requisito para la concesión de préstamos, anticipos y pagos parciales del auxilio de cesantía con destino a la adquisición, mejoramiento o subdivisión de vivienda de interés social, ninguno de los siguientes:*

- a) Licencia de construcción o urbanización del inmueble;*
- b) Reglamento de propiedad horizontal;*
- c) Escritura de propiedad del predio;*
- d) Los registros y permisos establecidos por la Ley 66 de 1.968, el Decreto-ley 2610 de 1.979, el Decreto-ley 78 de 1.987 y normas que las reformen o adicionen”.*

*Artículo 47. “Toda persona o grupo de personas tienen derecho a solicitar y obtener los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, recolección de basuras y teléfono para su vivienda. Bastará la prueba de la habitación de personas para ser titular del derecho.*

*Las empresas o autoridades que presten los servicios públicos a los cuales se refiere el inciso anterior, no podrán exigir requisitos adicionales al previsto en el inciso anterior. El derecho a la prestación del servicio quedará condicionado al pago de los costos de conexión a que hubiere lugar y a la posibilidad técnica de la prestación del mismo. Sin embargo, para la vivienda de interés social el pago de los costos de instalación se hará una vez efectuada la conexión, mediante plazos y condiciones que consulten la capacidad económica del usuario, sin exceder los términos previstos para la financiación de la vivienda de interés social. En la liquidación del valor o derecho de conexión no se podrán incluir los costos de extensión de la red primaria de distribución.*

*Las entidades solo podrán negar las peticiones por razones de carácter técnico, mediante resolución motivada de la cual se dará traslado al personero, quien podrá coadyuvar la solicitud de reconsideración de la*

*petición de la comunidad si considera que no existen motivos justificados para negar el servicio.*

*En todo caso, las autoridades que suministren los servicios públicos definidos en el primer inciso preferirán las solicitudes de los ocupantes de vivienda de interés social”.*

b) Ley 388 de 1997 (julio 18), por la cual se modifican las Leyes 9a. de 1989 y 2a. de 1991 y se dictan otras disposiciones. Esta norma ha sido reglamentada por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009. Respecto de la temática aquí trabajada, la Ley en comento ofrece algunos planteamientos afines, identificables del siguiente modo: alude directamente a la autonomía municipal para la planeación del uso del suelo –potestad que compete exclusivamente a los municipios–; en desarrollo de dicho concepto y en términos aplicables exclusivamente a las municipalidades, dice también la norma, se establecen mecanismos que permiten a estas últimas promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

En cuanto a oferta de suelo urbanizado para vivienda de interés social, el artículo 92 de la Ley en comento contempla una disposición que refleja la preocupación por servir de soporte a este tipo de políticas, estableciendo que las autoridades municipales determinarán sus necesidades en materia de interés social y conforme a las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente. En todo caso –dice la norma– al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social; señala que igual previsión deberán contener los planes parciales para programas de renovación urbana, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, atendiendo a las normas generales sobre usos del suelo. Los respectivos planes parciales determinarán la forma de definir las localizaciones de los terrenos tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados.

c) Ley 1001 de 2005 (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. Para efectos del presente trabajo se estiman significativos los artículos 2º, 3º y 6º de esta Ley; el primero, expone las condiciones para que las entidades públicas de orden nacional cedan a título gratuito bienes fiscales propios representados en terrenos ilegalmente ocupados por vivienda de interés social; el artículo 3º consagra la

enajenación directa cuando el predio ilegalmente ocupado esté en cabeza de las siguientes entidades: Instituto de Crédito Territorial, Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos de éste, o INURBE, en Liquidación; y el citado artículo 6° faculta a esa precisamente al INURBE para ceder terrenos a las municipalidades. A continuación se transcribe el texto de cada uno de los artículos enunciado:

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

*Parágrafo. En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.*

*“Artículo 3°. Cuando la ocupación ilegal recaiga sobre una vivienda de interés social cuya propiedad se encuentre radicada en cabeza de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial o del Inurbe, en Liquidación, se procederá a su enajenación directa, en primer lugar al ocupante sin sujeción a la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios. El ofrecimiento de venta se hará al ocupante por el valor del avalúo comercial del inmueble, descontado sobre el mismo, el equivalente a un subsidio familiar de vivienda hasta por un monto de veintiún (21) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El saldo se cancelará conforme al literal a) del artículo 1° de esta ley.*

*En el evento que el ocupante no se allane a la adquisición del inmueble, se procederá a solicitar su restitución conforme a la ley o a Ley 1001 de 2005 3/6 su enajenación a los terceros que demuestren su interés sobre el inmueble, en las condiciones físicas y jurídicas que se encuentre. á. Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 901 de 2004, para efecto de pagos de derechos registrales que se causen para la inscripción de las resoluciones de transferencias de inmuebles efectuadas en desarrollo de la presente ley, cualquiera que sea su naturaleza, estos se liquidarán sobre la base de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*



*“Artículo 6º. Facúltese al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, para ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad y los de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público, planes viales o zonas de cesión.*

*Parágrafo 1o. Para los efectos de que trata este artículo, el Inurbe, en Liquidación, procederá a determinar sobre sus inmuebles y los demás que le sean transferidos, las áreas susceptibles de ser enajenadas a terceros y las de uso público y zonas de cesión, debiendo efectuar la transferencia de estas dos últimas a las entidades territoriales del orden municipal o distrital, sin más requisito que la resolución administrativa indicada.*

*Parágrafo 2o. El Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, podrá ceder mediante resolución administrativa a título oneroso y como dación en pago a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos que conformen el plan vial del respectivo ente territorial que sean de su propiedad y los de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial o de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, que actualmente estén destinados, tengan vocación o hagan parte del Plan Vial Municipal”.*

d) Decreto 2181 de 2005 (junio 29), que reglamenta parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997.

e) Ley 1151 de 2007 (24 de julio), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. En el numeral 3.5 del artículo 5º, esta Ley dispone –entre otras cosas– que

*“... El Gobierno Nacional podrá establecer estímulos en la forma de asignación de los recursos vinculados al desarrollo urbano para los municipios que incorporan en sus planes de desarrollo los terrenos suficientes y metas mínimas para atender la demanda de vivienda de interés social, de acuerdo con la metodología que defina el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”.*

Pese a que no se trata en el caso presente de satisfacer demanda de vivienda puesto que los destinatarios de la titulación ya la construyeron, la previsión legal antes transcrita tiene aquí validez respecto de la asignación de recursos por parte del municipio para hacer efectiva la legalización de predios, de modo que sus actuales poseedores accedan a la categoría de propietarios.

Asimismo, a juicio de las autoras, vale señalar que lo dicho coincide en muy buena medida con lo preceptuado por la citada Ley al establecer como de obligatoria y directa aplicación, aún sin estar previsto en los planes municipales, que se destine por lo menos un 25% del suelo útil de cualquier proyecto de desarrollo a la producción de vivienda de interés social, o el 15% a vivienda de interés prioritaria. Las autoridades municipales pueden incrementar esos porcentajes y precisar la destinación y, de no hacerlo, será el propietario del suelo el que decida el tipo –o precio– de la vivienda que se construye dentro de las alternativas propuestas.

f) Artículo 669 del Código Civil. El siguiente es el texto literal del mismo:

*“El dominio (que se llama también propiedad) 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”.*

Nota: El adverbio “arbitrariamente”, entre paréntesis, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-595 de 1999. M.P. doctor Carlos Gaviria Díaz <sup>1</sup>.

Con base en el texto precedente se aprecia que la codificación asume como sinónimos los términos dominio y propiedad. Tratadistas tan significativos como Freitas, Bielsa o Lafaille –entre otros– señalan que el primero de estos términos involucra sólo el derecho real y debe aplicarse sólo a las cosas en el comercio; mientras que propiedad –término que consideran más amplio– abarcaría todo género de derechos susceptibles de consideración pecuniaria, es decir, los bienes materiales.

Según el artículo citado, el objeto de la propiedad son las cosas corporales; no obstante, como expone Valencia Zea (1990, pág. 114), la propiedad puede también recaer sobre universalidades de cosas o universalidades de hecho, entendiéndose como tales todos los elementos que conforman una empresa o un establecimiento comercial; en este sentido, la propiedad de una fábrica incluye tanto su planta física como sus dependencias, materias primas, inventarios, partes necesarias y accesorias. Así pues, desde este punto de vista se advierte que la

---

<sup>1</sup> No sobra advertir que el artículo transcrito, antes de declararse executable la expresión “arbitrariamente” reflejaba una concepción marcadamente individualista, enfatizando sobre todo en dicha palabra, pese a esfuerzos hermenéuticos por demás inocuos en orden a establecer la distinción entre dos acepciones: “caprichosamente”, o “según su arbitrio”, y optar por atribuirle al adverbio, en ese contexto, este último significado. Cualquiera de estas dos opciones mantiene la concepción individualista, incompatible con la disposición de orden superior incorporada en 1991 y que se apoya en criterios y principios de solidaridad, bien común, beneficio general antes que particular y otros del mismo tipo.

propiedad es susceptible de recaer sobre verdaderas totalidades de cosas (medios de comunicación, por ejemplo). Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la propiedad también recae sobre cosas u objetos inmateriales: de ahí el derecho de propiedad intelectual, debidamente reglamentado en nuestro medio.

Ahora bien, señala asimismo Valencia Zea (1990), la anterior definición de propiedad en esencia se basa en el poder del propietario para gozar y disponer arbitrariamente de la cosa, es decir, con entera libertad. De igual modo, expone él, la definición está inspirada en el Código Civil francés de 1804, cuyo artículo 544 dice: *“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta ...”*, y en la codificación austriaca de 1811, uno de cuyos artículos alude al poder *“para actuar según el propio arbitrio”*. Más adelante el primer proyecto de Código Civil alemán acogería también los planteamientos vigentes al otorgar al propietario la potestad de obrar *“a su arbitrio”*; las críticas a esta expresión llevaron a reemplazarla por la de obrar según su criterio; no sobra destacar que la modificación aplicada resultó escasamente significativa, pues tan igual es obrar arbitrariamente como según el propio criterio.

Y en lo referente a propiedad privada particular, oportuno es destacar que de la misma se deriva para su titular la libre disposición, en virtud de la cual es posible: destruirla y/o convertirla en otra (en la perspectiva material), desmembrarla mediante constitución de usufructo, servidumbre u otro gravamen aplicable, o bien por transferencia entre vivos o por causa de muerte (desde el punto de vista jurídico-legal). Precisamente estos aspectos son de particular interés para el caso presente, puesto que quienes como resultado de la proyectada titularización de viviendas llegaren a ser propietarios de éstas, gozarían de inmediato del beneficio de la libre disposición con todos sus efectos.

La acción petitoria del derecho de dominio o propiedad está consagrada en el artículo aquí enunciado; lo dicho, porque de los derechos reales nacen las acciones reales (art. 665, C.C.), del derecho real de dominio nace la acción para que quien lo ejerce como parte de su patrimonio, obtenga declaración o reconocimiento del mismo contra cualquiera que también pretenda haberlo adquirido. Al respecto resulta oportuna la siguiente observación: debiera hacerse claridad sobre la definición de dominio proporcionada por nuestro Código Civil, pues a pesar de ser que como tal parece muy buena, igualmente pareciera incompleta, en cuanto alude a que este es el derecho real sobre una cosa corporal; pero los derechos reales no sólo recaen sobre las cosas corporales y tampoco son éstas las únicas susceptibles de apropiación, ya que también se pueden apropiar cosas incorpóreas y bienes inmateriales, cual es el caso de la propiedad intelectual, en tanto sobre ella recaen el derecho propiedad y los demás derechos reales.

## 2.4 TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DEL TEMA

La Corte Constitucional no ha sido ajena a los temas del derecho a la propiedad y el derecho a la vivienda, ocupándose de los mismos en muchos de sus pronunciamientos, como se observa por ejemplo en el cuadro de las páginas 46 y ss. Desde el punto de vista doctrinal, este alto organismo señala que el contenido esencial del derecho de propiedad puede determinarse por los intereses jurídicamente protegidos, haciendo hincapié en que se rebasa o desconoce su núcleo básico cuando tal derecho queda sometido a límites que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o impiden su protección. En cuanto al derecho a la vivienda, afirma la Corte que se trata de un derecho humano natural, susceptible de ser amparado en todos los casos, cuyos alcances lo hacen imprescriptible; se trata, dice, de un derecho que adquiere rango fundamental, cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental, o cuando puede evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas en situación de debilidad manifiesta, puesto que, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano; adicionalmente, el alto organismo identifica el derecho a la vivienda como objeto válido para el trámite de la acción de tutela, siempre atendiendo a las condiciones jurídico-materiales del caso concreto, conforme a las cuales el juez constitucional establezca si la necesidad de vivienda conlleva elementos que involucran la dignidad o la vida de quien acude a esta instancia judicial.

Lo aquí dicho respecto de los derechos a la propiedad y a la vivienda, se infiere y refuerza con base en pronunciamientos tanto de constitucionalidad como de tutela, emanados de la Corte Constitucional desde comienzos de su existencia con posterioridad a la Carta Política de 1991, y mediante criterios que han sido reiterados en el transcurso de todo este tiempo. Con criterio ilustrativo, a continuación se ofrece breve reseña sobre el contenido de ocho de tales fallos, cuatro por cada tema, seleccionados al azar:

### 2.4.1 Fallos relativos al derecho de propiedad.

#### 2.4.1.1 Fallo No. 1: Sentencia T-245/97

Clase de documento: Fallo de tutela

Ref: expediente N° T-123762.

Entidad de origen: Corte Constitucional - Sala 8a. de revisión de tutelas

Ponente: Doctor Fabio Morón Díaz

Actores: Hernando Betancur y Otros

Trasgresor: Administración Municipal de Rionegro

Temas genéricos: Derecho a la propiedad

Temas específicos: Carácter relativo y no absoluto del derecho a la propiedad – Restricciones justificables y razonadas al derecho a la propiedad.

Fuente: <http://www.ramajudicial.gov.co>

Con ponencia del Magistrado doctor Fabio Morón Díaz, en esta oportunidad el alto organismo tuvo en cuenta una serie de planteamientos consecuentes con la noción moderna de la propiedad como derecho relativo y no absoluto, proveniente de la evolución de principios filosóficos y políticos insertos en el proceso de su consolidación jurídica y por los cuales en buena medida se observa que han venido limitándose los atributos o poderes exorbitantes que en el pasado se reconocían a los propietarios. Señala también que ese carácter relativo del derecho de propiedad habilita al legislador –y excepcionalmente a las autoridades administrativas– para potencialmente restringir tal derecho por razones de interés general razonablemente justificatorias, pero nunca al extremo de permitirse que una actuación administrativa de orden municipal restrinja o limite atributos de la propiedad en su núcleo esencial, tales como el uso, el goce y la libre disposición legal y patrimonial de los bienes privados. Se refuerza lo dicho mediante el siguiente planteamiento, tomado literalmente del fallo en comento, según el cual tanto el Municipio de Rionegro como el Departamento Administrativo de Planeación –ambas entidades demandadas–, en el caso presente

*“(...) desconocen el contenido o núcleo esencial del derecho de propiedad, el cual se caracteriza, en cuanto derecho subjetivo, por la decisión unilateral que ejercen sus legítimos titulares sobre el destino económico de las cosas; es decir el núcleo esencial de este derecho, se encuentra en su contenido económico...”.*

Así las cosas, a partir de esta y otras consideraciones formuladas en el texto del fallo, el alto organismo conceptuó que las autoridades arriba citadas desconocieron en su momento el núcleo esencial del derecho de propiedad, que como derecho subjetivo que es se caracteriza por la decisión unilateral que pueden ejercer sus legítimos titulares sobre el destino económico de las cosas; en otras palabras, la Corte destaca que el núcleo esencial de este derecho es su contenido económico, y señala que hay violación al mismo siempre y cuando se afecten el uso, goce y libre disposición sobre los bienes, perjudicándose de este modo el proceso jurídico económico para transmitir patrimonialmente a terceros las cosas o para satisfacer en cada caso concreto las normas civiles y fiscales exigidas por la tradición y el perfeccionamiento legal sobre los inmuebles; igualmente estima la Corte que se viola este derecho cuando se le despoja de su protección, como ocurrió en el caso presente por la negligencia administrativa de la autoridad municipal correspondiente.

Desde el punto de vista interpretativo, puede afirmarse que este fallo guarda relación indirecta con el tema objeto del presente trabajo. Lo dicho, en el sentido

de que para transferir, enajenar o comercializar de cualquier modo una propiedad inmueble, se requieren una serie de documentos de los que hasta ahora carecen los beneficiarios de la pretendida titulación de predios en el municipio de Abejorral. Así, con más razón aún se estima prioritario llevar a cabo dicho proceso, a fin de que los actuales poseionarios legalicen su condición y en adelante tengan en su poder el título de propiedad y a su alcance todas las prerrogativas que esta condición otorga, pudiendo adelantar todo tipo de petición ante la autoridad competente en relación con el bien del cual quedarían como propietarios; solicitud ésta que, a efectos de proteger su derecho a la propiedad y las ventajas del mismo derivadas, podría inclusive tramitarla el personero municipal.

Atendiendo a planteamientos como los aquí descritos, la Sala 8a. de Revisión resolvió revocar la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Antioquia, y en su lugar, confirmar el fallo inicial del Juez Civil del Circuito de Rionegro. Al hacerlo, tuteló el derecho fundamental a la propiedad en favor de seis ciudadanos, ordenando que a su nombre y con plazo no superior a 48 horas, el Municipio de Rionegro y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal expidieran los respectivos paz y salvos prediales, indicando, según el caso, el motivo por el cual se solicitaron dichos documentos.

#### 2.4.1.2 Fallo No. 2: Sentencia C-595 del 18 de agosto de 1999

Clase de documento: fallo de constitucionalidad

Referencia: Expediente D-2292

Entidad de origen: Corte Constitucional

Magistrado Ponente: doctor Carlos Gaviria Díaz

Demandante: Juan Pablo Quintero

Tema general: Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del artículo 669 del Código Civil

Temas específicos: Función social de la propiedad – Núcleo esencial y límites del derecho de propiedad.

Del contenido del fallo y en lo relativo a la temática del presente trabajo, se infieren las siguientes apreciaciones:

a) En lo relativo a función social de la propiedad, ésta ofrece diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, clase de los mismos, y persona o entidad titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la

poseen; dicha función social se orienta, por una parte, a moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad; por otra parte, le corresponde contribuir a una mayor afirmación de ciertas modalidades de propiedad, destacándose especialmente la propiedad privada de bienes inmuebles.

b) Sobre núcleo esencial y límites del derecho de propiedad: como derecho individual que es, el de propiedad es fundamental, bajo las particulares connotaciones inherentes a la propiedad. Más aún, los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, *contrario sensu*, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, –ya que todo derecho tiene que armonizarse con los demás con él coexistentes–, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su fuente e instancia suprema.

Conviene destacar que bajo consideraciones como las antes enunciadas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, hasta entonces e igual en el transcurso de la existencia de dicho organismo, ha sido enfática al afirmar el carácter relativo del derecho de propiedad y sus connotaciones en los nuevos órdenes constitucional y social, haciendo hincapié en que a la luz de estos últimos el régimen de la propiedad privada se aparta decididamente de las tendencias individualistas del Derecho y opta por la visión de derechos-deberes, cuyo ejercicio se legitima sólo en la medida en que se promueve el bienestar social. En este sentido, desde el punto de vista de interpretación, puede decirse que la eventual arbitrariedad en el ejercicio del derecho de propiedad –consagrada por el Código Civil en su artículo 669, queda fuera del contexto superior, en tanto representa una posición opuesta a los postulados actuales en torno al tema.

Atendiendo a las consideraciones precedentes, la Corte decidió retirar del artículo 669 del Código Civil, demandado, el término arbitrariamente (referido a los atributos del derecho real de propiedad en Colombia).

2.4.1.3 Fallo No. 3: Sentencia C-491 del 26 de junio de 2002.

Clase de documento: Fallo de constitucionalidad

Ref: Expediente D 3847

Entidad de origen: Corte Constitucional

Ponente: doctor Marco Gerardo Monroy Cabra

Actores: Ana María Ocampo Correa y Otros

Tema general: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 217 Numeral 1º del Decreto 1355 de 1970, como violatorio del artículo 58 superior.

Temas específicos: Carácter relativo y no absoluto del derecho a la propiedad – Restricciones justificables y razonadas al derecho a la propiedad – Función social y prevalencia del interés general

Dice en esta oportunidad el alto organismo, que el artículo 58 de la Carta Política vigente dispone que el ordenamiento jurídico nacional preservará la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Pero que esta protección, común a todo régimen constitucional reconocedor de la primacía de los derechos individuales, no es en ningún caso absoluta; por tanto, la limitación del ejercicio del derecho de propiedad atiende al reconocimiento de que, según el artículo 95 de la Carta Política, el ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución reconoce también conlleva responsabilidades, toda vez que las decisiones humanas no repercuten exclusivamente en la órbita personal del individuo sino que, de manera directa o indirecta, afectan el espectro jurídico y social de los demás.

De este modo, en virtud del principio antes indicado, la explotación de la propiedad privada no admite concesiones absolutas. Por el contrario, exige la adopción de medidas que tiendan a su integración en la sociedad como elemento crucial del desarrollo. En nuestro medio la visión absolutista de la propiedad tuvo relevancia jurídica y constitucional, traducida ésta sobre todo en el artículo 669 del Código Civil hoy vigente. No obstante, dicha concepción clásica fue perdiendo terreno frente a las exigencias de justicia y de desarrollo económico y social en otros ámbitos jurídicos y constitucionales, orientándose los postulados sobre el tema hacia un nuevo rumbo y con inclusión de nuevos elementos al derecho a la propiedad, necesarios para ponderar su ejercicio frente a situaciones o motivos de utilidad pública, (artículos 31 y 32 de la Constitución de 1886), o circunstancias en las que el interés privado tuviera que ceder al interés público o social. Estas nuevas concepciones, posteriormente fueron reforzadas en la reforma constitucional de 1936 con la introducción del concepto explícito de función social de la propiedad (Sentencia T-427 de 1998. M.P. doctor Alejandro Martínez Caballero)'.

Dice también el fallo que a partir de la reforma constitucional de 1936, la propiedad privada dejó de ser en Colombia un derecho individual del que pudiera usufructuarse omitiendo las consecuencias derivadas de su ejercicio. Posición ésta retomada por la Carta de 1991, a cuyo tenor el derecho de propiedad debe consultar los intereses sociales para efectos de recibir la protección constitucional que el Estado le garantiza.

La actual Carta consagra y reconoce la prevalencia del interés público o social sobre el interés individual o privado. Bajo esta perspectiva, la Constitución prescribe que la propiedad es un derecho, que le asiste una función social, que, como tal le corresponde una función ecológica, y que en todo caso ese derecho es relativo, es decir, no es en modo alguno de carácter absoluto; por tal razón,



apelando a criterio del mismo organismo mediante sentencia C-275 de 1996, Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo, el fallo aquí reseñado destaca que el reconocimiento constitucional de la propiedad “... *no comporta la inmunidad del dueño ante la potestad del Estado de imponer tributos que tomen por base la propiedad*”.

2.4.1.4 Fallo No. 4: Sentencia C-133 del 25 de febrero de 2009.

Clase de documento: Fallo de constitucionalidad

Ref: Expediente D 7385.

Entidad de origen: Corte Constitucional

Magistrado Ponente: doctor Jaime Araújo Rentería

Actores: Francisco José Vergara Carulla

Tema general: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 70 de la Ley 510 de 1999. Generalidades del Mercado Público de Valores y la propiedad accionaria. Temas específicos: Propiedad privada – límites, vulneración.

En virtud de este fallo la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 70 de la Ley 510 de 1999, sobre expropiación y extinción de dominio. El punto de partida del análisis fue la consagración de la propiedad privada como derecho constitucional, pleno, exclusivo, autónomo e irrevocable, sujeto a la prevalencia del interés público y social, al mismo tiempo llamado a cumplir funciones sociales y ecológicas en orden a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales la protección del ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general.

2.4.2 Fallos relativos al derecho a la vivienda

En palabras de la propia Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2008, la vivienda digna es “... *un derecho dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno*”. Tal derecho, como es apenas natural, vincula atributos concernientes a los requerimientos de casa y entorno. La dignidad de una vivienda depende de los elementos garantes de su habitabilidad, satisfaciendo requerimientos mínimos de higiene, calidad y espacio que permitan ocuparla sin riesgo para la salud e integridad física de sus habitantes. Desde el punto de vista jurisprudencial, sobre el tema se reseñan enseguida algunos fallos pertinentes de la Corte Constitucional.

2.4.2.1 Fallo No. 1: Sentencia C-936/03.

Clase de documento: Fallo de constitucionalidad

Ref: expediente N° D-4468.

Entidad de origen: Corte Constitucional - Sala Plena

Magistrado Ponente: Doctor Eduardo Montealegre Lynett

Actor: No identificado

Objeto de trámite: declaración de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 795 de 2003, que introduce un literal nuevo al numeral 1° del artículo 7 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -EOSF-

Temas genéricos: Derecho a la vivienda digna

Temas específicos: Leasing habitacional, componentes de la vivienda digna, desconocimiento del derecho a la vivienda y de deberes estatales correspondientes

Fuente: <http://www.ramajudicial.gov.co>

Con ponencia del Magistrado doctor Eduardo Montealegre Lynett, en esta oportunidad el alto organismo se pronunció sobre una serie de planteamientos básicamente relativos a la vulneración de derechos en virtud de las políticas de crédito para vivienda. En ese contexto, explicitó consideraciones acerca del derecho a la vivienda digna, reiterando el carácter complejo o múltiple del mismo –esta última denominación, dice Pisarello (2003, p. 83), se la otorgan algunos doctrinantes–, que se refleja en la diversidad de componentes y prestaciones que hacen parte de su contenido, así como en las obligaciones estatales en cuanto a su respeto, protección y realización.

Sobre elementos y prestaciones que hacen parte del contenido del derecho a la vivienda digna, la Corte acoge las diversas dimensiones exigidas por la efectiva garantía del derecho a la vivienda. En este sentido, el fallo en comentario destaca la pluralidad de elementos que componen el derecho a la vivienda conforme a las observaciones generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, agrupándolos del siguiente modo:

a) Condiciones de la vivienda:

- Habitabilidad;
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura;
- Localización; y
- Adecuación cultural.

b) Seguridad en el goce de la vivienda:

- Asequibilidad;
- Gastos soportables; y
- Seguridad jurídica de la tenencia.

Por otra parte, debe destacarse que a juicio del alto organismo el carácter complejo del derecho a la vivienda no sólo se refleja en las diversas dimensiones y aspectos que involucra la efectiva garantía del tal derecho, sino también en la variedad de obligaciones estatales que comporta, en acatamiento de las previsiones consagradas en el artículo 51 superior. Sin embargo, resulta por demás sorprendente observar que la propia Corte no ha sido unívoca en el tratamiento de este derecho, pues en algunas ocasiones ha destacado respecto del mismo su naturaleza fundamental y, por lo mismo, susceptible de protección directa mediante tutela; mientras que otras veces le ha asignado calidad de derecho prestacional, sujeto a desarrollos progresivos, en virtud de lo cual no genera derechos subjetivos, aunque puede ser protegido mediante tutela cuando opera el factor de conexidad o con su vulneración se afecte el mínimo vital.

Lo cierto es que se trata de un derecho cuya expresión positiva es tan compleja que no permite definir fácilmente su naturaleza jurídica, puesto que al efecto están involucradas diversas connotaciones e hipótesis conceptuales que naturalmente exigen tratamientos jurídicos distintos. Sobre el particular vale destacar, desde la perspectiva de la Sentencia aquí reseñada, planteamientos del siguiente tenor:

El artículo 51 superior consagra el derecho a la vivienda digna para todos los colombianos, norma bajo la cual este derecho vendría a entenderse como de carácter fundamental, equiparable a derechos como el de libre desarrollo de la personalidad, el de intimidad, el de igualdad, entre otros. Desde este punto de vista puede afirmarse que todo colombiano tiene derecho a que el Estado respete el ejercicio de su derecho a la vivienda digna y a que le proteja contra todo aquel que pretenda desconocerlo. Pero la norma constitucional incluye otras formulaciones en virtud de las cuales se establecen obligaciones claramente alusivas a factores de desarrollo progresivo del derecho e independientes de la condición que le otorga carácter fundamental, tales como: fijar condiciones para hacer realidad el derecho; promoción de planes para atender a la población más pobre; diseño de sistemas de financiación adecuados; promoción de ciertas formas de ejecución de los planes de vivienda. En definitiva, podría afirmarse que Constitución fija las bases para una política de vivienda, idealmente diseñada para que todos los colombianos disfruten del derecho a una vivienda digna; derecho éste no limitado a la propiedad sobre la vivienda que se ocupa, puesto que esta circunstancia es sólo una de las opciones, nunca la única. Pero sin desconocer en caso alguno que el derecho a una vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que permita realizar con dignidad el proyecto de vida.

Con este último propósito, y desde la óptica de conveniente ilustración, se estima oportuno recordar los deberes estatales sobre respeto, protección y realización del derecho a la vivienda, conforme a disposiciones del Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, entre los cuales los que enseguida se indican:

- Adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales en orden a cumplir con los objetivos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto al derecho a la vivienda (ONU, 1);
- No adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivo (ONU, 2);
- Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada sin ningún tipo de discriminaciones (ONU, 3);
- Dar prioridad a los grupos más vulnerables y a los que tengan necesidades más urgentes, concediéndoles atención especial en la legislación y en las políticas de vivienda (ONU, 3).

2.4.2.2 Fallo No. 2: sentencia T-585 de 2006.

Clase de documento: Fallo de tutela

Ref: expediente N° expediente T-1.721.310

Entidad de origen: Corte Constitucional - Sala 5ª de Revisión

Magistrado Ponente: Doctor Mauricio González Cuervo

Actor: José Guillermo Camargo Pineda

Accionado: Metrovivienda (EIC del Distrito Capital)

Fallo de tutela a revisar: Juzgado Veinticuatro Civil Municipal de Bogotá, del (21) de agosto de dos mil siete (2007).

Temas genéricos: Acción de tutela solicitando el amparo al derecho a la vivienda digna.

Temas específicos: Acción de tutela, juez constitucional, derecho a la vivienda digna (contenido), juez de tutela, subsidio familiar de vivienda, derecho a la vivienda digna (contenido social)

Fuente: <http://www.icbf.gov.co>

Decisión: Denegada la petición; se confirmó el fallo inicial.

La Corte en esta oportunidad toma en cuenta el artículo 51 de la Carta, que establece el derecho a la vivienda digna; pero no lo aborda como derecho fundamental, sino desde la perspectiva de su contenido como derecho económico, social, cultural y programático –de desarrollo legal y progresivo–, cuya consagración constitucional no otorga a las personas, de manera inmediata, el beneficio de exigibilidad de la prestación allí contenida por parte del Estado u otras entidades encargadas de su realización, puesto que se requiere satisfacer

condiciones jurídico-materiales que lo hagan posible, salvo que concurran las condiciones por las cuales tal derecho adquiere fuerza normativa directa.

Llama la atención observar que en el caso presente se materializa la doble posición de la Corte frente al tema de la vivienda digna, cuando expone que específicamente éste requiere un desarrollo legal previo y debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas para tal fin creadas. Atendiendo a este planteamiento, una vez más se hace evidente la doble postura que no debiera caracterizar el tratamiento jurisprudencial del derecho en comento.

En cuanto a su efectividad, también en forma reiterativa expone el alto organismo que el derecho a la vivienda digna no se materializa solamente con la adquisición del dominio sobre un inmueble, sino también en la tenencia de un bien que posibilite su goce efectivo, es decir, que permita el acceso real y estable a un lugar adecuado donde personas y familias puedan vivir y desarrollarse en condiciones dignas.

Reitera el alto organismo un criterio formulado de tiempo atrás, en el sentido de que la jurisprudencia ha sostenido en diversas oportunidades que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, en abstracto, no puede considerarse como fundamental; no obstante, señala que por conexidad con un derecho fundamental puede ser protegido a través de acción de tutela.

Por lo demás, se estima oportuno destacar que en virtud de este fallo la Corte Constitucional otorgó categoría de fundamental al derecho a la vivienda digna, para el caso de personas en situación de desplazamiento; al respecto dijo entonces:

*“El derecho a una vivienda digna –como derecho económico, social y cultural- será fundamental cuando (i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares ...”.*

En este orden de ideas y atendiendo al carácter de fundamental del derecho a la vivienda para la población desplazada, procede su protección por vía de tutela, cuando se configure alguna de las causales que así lo ameriten.

Habiendo otorgado la condición de fundamental al derecho en comento, el alto organismo señala también que la vivienda es uno de los componentes prioritarios de la estabilización socioeconómica. La realización del derecho a la vivienda,

relacionada íntimamente con otros derechos como los de alimentación y salud, representa para el individuo la garantía de consolidación de adecuadas condiciones de calidad de vida. La vivienda, es entonces, uno de los componentes que permite el asentamiento, ayuda a construir lazos sociales, brinda arraigo, protección, abrigo e intimidad y seguridad al hogar.

2.4.2.3 Fallo No. 3: sentencia T-754 de 2006.

Clase de documento: Fallo de tutela

Ref: expediente N° T-1326829

Entidad de origen: Corte Constitucional - Sala 5ª de Revisión

Magistrado Ponente: Doctor Jaime Araújo Rentería

Actores: Octavio Feria Cárdenas, Luis Antonio Fontecha, José Miller Sánchez y Juan Bautista Guzmán

Accionados: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y Ministerio del Interior y de Justicia

Fallos a revisar: sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de marzo 14 de 2006; y sentencia dictada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, de 21 de enero de 2006.

Temas genéricos: Acción de tutela por reconocimiento del derecho a la vivienda digna y la protección como población desplazada.

Temas específicos: Desarrollo jurisprudencial del derecho a la vivienda digna, derechos fundamentales de los desplazados, derecho a la vivienda para los desplazados, deber estatal de proteger integralmente al desplazado

Fuente: <http://www.icbf.gov.co>

Decisiones:

1) Revocar la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de 14 de Marzo de 2006, y en su lugar TUTELAR el derecho a la vivienda, en conexidad con el derecho a la vida digna de los actores, en relación con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

2) Denegar el amparo con respecto al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro del trámite de tutela iniciado por los señores Octavio Feria Cárdenas, Luis Antonio Fontecha, José Miller Sánchez y Juan Bautista Guzmán contra las entidades señaladas.

Sobre el tema concreto de la vivienda digna, los planteamientos de la Corte en esta oportunidad se sintetizan así:

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 13 y 51 superiores, es función del Estado fijar las condiciones para materializar el derecho en comento y promover planes que consulten problemáticas habitacionales, consideren las diversas situaciones y propongan soluciones coherentes, previa satisfacción de trámites y requisitos razonables.

Proveer vivienda es una verdadera política pública cuyo despliegue supone, como mínimo, los deberes de garantizar la seguridad en la tenencia de vivienda y de establecer sistemas de acceso a la misma.

En consonancia con los artículos 13 y 209 de la Carta Política, toda política estatal tendiente a solventar problemas habitacionales de la población, sobre todo de la más vulnerable, requiere de asesorías claras y acompañamientos ciertos, porque las funciones administrativas deben desarrollarse a partir de los principios y valores constitucionales, teniendo en cuenta que el mandato superior impone a las autoridades el deber de promover condiciones para que la igualdad de derechos, libertades y oportunidades sea real y efectiva.

En cuanto a la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda (art. 51 superior), la Corte reitera jurisprudencia precedente, concretamente lo expuesto en sentencia T-958 de 2001, y más adelante retomado en nuevos pronunciamientos sobre el tema, tales como la antes reseñada Sentencia C-936 de 2003, documentos ambos –entre otros– que aluden a la dificultad conceptual para definir jurídicamente la naturaleza de este derecho por la complejidad de su configuración y las diversas hipótesis que involucra

2.4.2.4 Fallo No. 4: sentencia T-152 de 2008.

Clase de documento: fallo de tutela

Ref: expediente N° T-1718590

Entidad de origen: Corte Constitucional - Sala 8ª de Revisión

Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto

Actor: Luz Mila Madrigal Parra

Accionado: ICBF

Fallos a revisar: fallo de tutela de única instancia dictado por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín, del 16 de agosto de 2007

Temas genéricos: Saneamiento bienes inmuebles ICBF, derecho a la vivienda digna, procedimiento establecido para el manejo de bienes de propiedad del ICBF garantizan el acceso de la demandante y su núcleo familiar a la vivienda digna.

Temas específicos: Naturaleza jurídica, alcance y contenido del derecho a la vivienda digna

Fuente: <http://www.icbf.gov.co>

Decisión: Por las razones expuestas en la parte motiva de la sentencia, la Corte confirmó el fallo de única instancia objeto de revisión en esta oportunidad.

Dice la Corte que en muchos de sus pronunciamientos ha reiterado que los derechos económicos, sociales y culturales no son *prima facie* protegibles a través de la tutela. Lo anterior, por considerar que *in abstracto* tales derechos no otorgan otros derechos subjetivos a la persona. Sin embargo, señala, en algunos casos el derecho económico y social involucrado se transforma en derecho subjetivo, “... *por transmutación, o por su especial incidencia en la garantía efectiva de otros derechos fundamentales o por la afectación del mínimo vital*”, y si así fuere, aplica la protección mediante el mecanismo de la tutela consagrado en el artículo 86 superior.

También dice la Corte que atendiendo a la interpretación internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, obligatoria para Colombia en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta (bloque de constitucionalidad), tales derechos contienen elementos que son de inmediata exigibilidad, como es el caso de las obligaciones estatales que emanan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De otra parte, las sentencias T-958 de 2001 y T-676 de 2005 –por citar sólo algunas–, se ocuparon de la dificultad para definir la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna por la complejidad de su configuración positiva, aduciendo que de la disposición superior que lo consagra se desprenden distintas normas de diversos contenidos. Se señaló, por ejemplo, que el inciso primero del artículo 51 reconoce el derecho a la vivienda digna para todos los colombianos, enunciado normativo de contenido abierto similar al que consagra otros derechos de carácter fundamental, como el de libre desarrollo de la personalidad. No obstante, es claro que pese a la estructura abierta e indeterminada de este enunciado normativo, en determinadas circunstancias se pueden derivar derechos subjetivos tutelables, como ocurre en casos concretos en los cuales las autoridades estatales no han incumplido sus obligaciones de respeto y garantía, pero en todo caso se ha afectado el derecho a la vivienda digna; en estos casos el derecho en mención adquiere la configuración de un derecho de defensa frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares. El alcance y contenido de estos distintos elementos integrantes del derecho a la vivienda digna serán precisados y conformados jurídicamente por el legislador y por la administración en sus distintos niveles territoriales, y una vez conformados jurídicamente adoptan la estructura de derechos subjetivos susceptibles de protección a través de la acción de tutela.



## 2.5 ELEMENTOS DE DERECHO URBANO APLICABLES EN EL CASO PRESENTE

Los planteamientos que enseguida se exponen guardan casi todos relación directa con la Ley 388 de 1997, ampliamente significativa por sus aportes al ordenamiento urbano y a la gestión de desarrollo territorial en los municipios y distritos de Colombia, a través de un articulado idóneo donde se establecen disposiciones sobre clasificación del suelo, los objetivos y acciones urbanísticas, desarrollo y construcción, participación de la Nación en el desarrollo urbano, vivienda de interés social, e instrumentos de planificación y gestión del suelo, entre otras.

Imposible desconocer que el entorno global, donde prevalece la regulación de los distintos procesos sociales a través de mecanismos de mercado, el surgimiento y aplicación de legislaciones urbanísticas nacionales –como en el caso colombiano a través de la Ley en comento– se convierte en instrumento a un mismo tiempo extraño y estimulante para la discusión sobre perspectivas de gestión y de políticas urbanas. Más aún, puede afirmarse que la citada Ley materializó en nuestro medio la obligatoria formulación de planes urbanísticos (o de ordenamiento territorial), en procura de dar contenido y alcances concretos a la función social de la propiedad, todo ello dentro del marco general de derechos constitucional y legalmente reconocidos.

En muy buena medida, las previsiones consagradas por la norma responden a un punto de vista bajo el cual distintos actores sociales, públicos o privados, motivan la necesidad de adoptar leyes garantes del orden y mejoramiento territoriales, de una adecuada tributación sobre el suelo, de adoptar políticas respecto de su uso y, en general, de una necesidad real de enfrentar el problemático comportamiento del mercado del suelo en los centros urbanos, donde coexisten situaciones de concentración de la tierra con una veloz movilización de la misma en procesos formales e informales, así como baja tributación, escasas y no cumplidas obligaciones a cargo de los propietarios del suelo, precios muy altos para los terrenos –sobre todo en relación con el nivel de ingresos de la población, informalidad persistente e incluso fuertes limitaciones y segregación para el acceso a la vivienda digna y propia.

Oportuno es destacar que la legislación colombiana en la materia, acompañada de un amplio bagaje jurisprudencial y de experiencias prácticas en el transcurso de su vigencia, no pocas veces ha sido pauta a nivel continental para significativas transformaciones legales, para crear espacios de discusión en términos de lo jurídico y lo urbano, para el replanteamiento del papel de la planeación territorial en orden a asegurar calidad de vida y opciones de integración urbana para un alto número de personas y familias que voluntaria o forzosamente se han desplazado en los últimos años hacia los centros urbanos.

El antecedente inmediato de la Ley 388 de 1997 fue la Ley 9a. de 1989, Ley de Reforma Urbana, considerada como primer estatuto de planeación y regulación para el uso y mercado del suelo en Colombia; su contenido recogió elementos de disposiciones previas y logró configurar un instrumento legal e idóneo que permitiría en adelante hacer frente a diversos problemas urbanos relacionados con el acceso generalizado de la población al suelo urbanizado y las condiciones de financiación de su producción, en centros urbanos donde prevalecían (e incluso hoy, aunque quizá en menor grado) fuertes disparidades en la disponibilidad de suelo urbanizable, por una parte como consecuencia de precios casi siempre muy altos en comparación con el nivel de ingresos de la población, y por otra parte, debido a una significativa presencia de las ocupaciones informales y/o subnormales.

La citada Ley 9a. representó un instrumento idóneo de cara a la problemática, en tanto contemplaba –entre otras novedades– planes de desarrollo urbano hasta entonces no conocidos, ejecución de obras públicas con carácter prioritario, reglamentación para el uso de suelos, mecanismos para extinción de dominio, la expropiación sin indemnización a propietarios tolerantes de ocupación informal de sus terrenos, por citar sólo algunos ejemplos.

La función social de la propiedad también tuvo cabida en la norma. En un primer momento la noción se tradujo en el postulado de que cualquier tierra inmóvil, rural o urbana, debía ser explotada haciendo uso de estrategias modernizadoras acordes con el modelo capitalista de sociedad y producción. Posteriormente, sobre todo con los aportes del desarrollo de jurisprudencia constitucional (Pinilla, 2004) y con lo dispuesto por el mandato superior sobre función ecológica de la propiedad (art. 58 C.P.), se fue enriqueciendo la temática, convirtiéndose poco a poco en el conjunto de obligaciones o responsabilidades susceptibles de imponerse sobre la propiedad, sobre todo del suelo. En este sentido, vale decir que adquiere auténtica significación la segunda parte de la fórmula constitucional a cuyo tenor *“la propiedad es una función social que implica obligaciones”*. Al respecto es oportuno reseñar la posición de la Corte Constitucional, que en sentencia C-006 de 1993, Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, señalaba:

*“La configuración legal de la propiedad, como traducción de la función social, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de alguna de ellas”.*

Y más adelante: *“...el usus, en el esquema clásico, facultad esencial derivada de la propiedad, se subordina a la concreta determinación, general y específica de las instancias públicas de planeamiento y desarrollo urbano”.*

Así las cosas, se advierte sin dificultad que la función social no deviene sólo de límites externos impuestos a la propiedad por la acción administrativa del Estado, sino sobre todo de una profunda redefinición de su naturaleza y contenido, concretada a través de planes de ordenamiento territorial municipal; planes que antes que limitar o coartar el derecho originalmente absoluto o ilimitado, estarían estableciendo el alcance y las condiciones para el ejercicio del mismo en el terreno del urbanismo.

Precisamente dentro de dichos planes se inscriben el programa de ejecución y el plan parcial, instrumentos de planeamiento contemplados en la legislación nacional. En el programa de ejecución es un componente del plan de desarrollo económico y social, y de programación de Inversiones, donde el alcalde plasma su programa de gobierno, y que define, con obligatoriedad las actuaciones previstas en el plan de ordenamiento para ser ejecutadas durante el período de la correspondiente administración, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. Este documento de planeación deberá incluir varios contenidos importantes: la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, la delimitación de las zonas de mejoramiento integral, la indicación de los instrumentos para su ejecución pública o privada, y los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios.

Según Maldonado (2006:32), el plan parcial es el instrumento bajo el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano, según lo previsto en cada plan de ordenamiento y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales. El plan parcial incluye las previsiones relacionadas con las directrices de planeamiento y diseño urbanístico de la respectiva área o proyecto, la definición específica de usos e intensidad de usos y la adopción de los instrumentos de gestión del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera y programación de las obras de urbanización. Precisamente, se estima que en el contexto del plan parcial del municipio de Abejorral tiene cabida la titularización de predios objeto de trámite, puesto que la debida legalización de los mismos se favorecerán acciones y realizaciones urbanísticas y de servicios por parte de la Administración, tanto en favor de los nuevos propietarios como de quienes aún no lo son pero esperan serlo en el futuro próximo. Asimismo, bien puede pensarse que la pretendida titularización permitirá también optimizar áreas urbanas, aportando condiciones cada vez más adecuadas para uso eficiente del suelo, para mejorar las construcciones ahora existentes y para que en adelante las construcciones se levanten respetando normas urbanísticas y de diseño.

De otra parte, en lo relativo a políticas de suelo y vivienda de interés social, Maldonado 2008:60-61) señala que la relación entre aquéllas y ésta ha sido una de las principales paradojas afrontadas por la implementación de la Ley 388. Dice ella que tal se infiere de algunos de los correspondientes proyectos de ley, una de las principales y reiteradas preocupaciones de quienes participaron en el largo proceso de formulación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, fue buscar alternativas de solución a los problemas de acceso a la vivienda para los sectores poblacionales más pobres, alternativas centradas en responder a los problemas de pobreza e inequidad ligados a los mecanismos existentes de apropiación de la tierra y distribución de las rentas derivadas del desarrollo urbano. Haber rechazado durante décadas la aprobación de una ley de reforma urbana coincide con el período histórico de una acelerada urbanización en ciudades y pueblos, marcado a su vez por una amplia participación de las ocupaciones informales –como es el caso, por ejemplo de los predios por titularizar en el municipio de Abejorral–. Justo al expedirse la Ley 9ª y de la Constitución de 1991, que incluyen las herramientas de intervención en el mercado de la tierra a disposición de los gobiernos municipales, se produjo una profunda reorientación de las políticas de vivienda social, que, esencialmente, pasaron de actuaciones del lado de la oferta de vivienda y crédito por parte de entidades nacionales, en algunos casos complementados con entidades municipales o departamentales, a la adopción –por demás recortada– del sistema de subsidios directos a la demanda. Así las cosas, la vivienda para los sectores populares se insertó en una política de incentivación económica al sector de la construcción, antes que en una auténtica política social.

Las políticas de suelo representaron en su momento uno de los grandes vacíos del nuevo enfoque de las políticas de vivienda contempladas en la Ley 388 de 1997. Durante años el nivel nacional prestó mínima atención a la necesaria coordinación y colaboración deseable entre los diferentes niveles de gobierno, para actuar eficazmente y no dar lugar a una realidad que fue creciendo sin control y hoy en día se reconoce como uno de los principales cuellos de botella de las políticas de vivienda de interés social: la disponibilidad de suelo urbano bien localizado y apto para la construcción de vivienda de bajo precio; de ahí la causa de muchos asentamientos urbanos indiscriminados, donde se levantaron viviendas sin propiedad sobre los terrenos; situación en buena medida originada en el hecho de que las zonas calificadas para vivienda social no guardan la necesaria relación con las condiciones socio-económicas de las poblaciones objetivo, lo cual redundó en precios altos del suelo y, por ende, en el encarecimiento global de la vivienda, lo mismo que en fuertes procesos de especulación por parte de los propietarios reales.

Ahora bien, para apoyar la oferta de suelo urbanizado para vivienda de interés social, el artículo 92 de la Ley 388, contempla una disposición que refleja la preocupación por servir de soporte a este tipo de políticas, estableciendo que las autoridades municipales determinarán sus necesidades en materia de interés

social y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente. En todo caso, continúa esta norma, al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana. Lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo. Los planes parciales correspondientes determinarán la forma de definir las localizaciones de los terrenos tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados.

Como consecuencia de los múltiples cambios sobre políticas de vivienda se produjo un fuerte desmonte institucional de la intervención estatal en los diferentes factores involucrados en la producción de vivienda (crédito, tecnologías, materiales, gestión del suelo, entre otras), las organizaciones y programas comunitarios o cooperativos de autogestión limitaron su accionar, y la intervención estatal se redujo al manejo de un fondo nacional que otorga subsidios en dinero: entre 10 y 30% del precio de las viviendas y en el mejor de los casos el 50% si se trata de población en condiciones extremas de vulnerabilidad; en cada caso los porcentajes restantes deben aportarlos las familias a través de un ahorro programado y un crédito bancario, por cierto este último difícilmente asequible para personas de menores ingresos o vinculadas informalmente al trabajo, en su mayoría destinatarias de programas de este tipo.

A la luz de estos últimos planteamientos adquiere validez y representatividad la titularización prevista por el municipio de Abejorral; más aún, se estima que el aporte en gestión y acciones orientadas a la legalización de predios, como también en dinero para hacer efectiva ésta, debe servir de estímulo suficiente para que los beneficiarios del programa reconozcan las ventajas de una propiedad debidamente legalizada y en adelante impidan por medios a su alcance la ocupación indiscriminada de zonas aledañas; también para que otras viviendas levantadas por autoconstrucción se acojan a un proceso del mismo tipo; e igualmente, para que empresas del sector privado eventualmente vinculadas a la construcción de vivienda de interés social en el municipio, se preocupen por atender la producción de vivienda a precios accesibles para un buen número de abejorraleños que afrontan problemas de pobreza, desempleo o subempleo, o incluso subsisten bajo la modalidad de trabajo informal.

## 2.6 CONCEPTUALIZACIÓN DE TÉRMINOS

Enseguida se enuncian y conceptualizan algunos de los más significativos términos adoptados como referentes para la exposición aquí contenida; asumidos desde el punto de vista de la propiedad de bienes inmuebles, todos ellos guardan relación directa con el tema objeto de estudio, y de un modo u otro aportan lucidez

y claridad tanto a la exposición como a efectos del propósito general del presente trabajo. Dichos términos son:

2.6.1 Título. Es el derecho del hombre generador de obligaciones o la sola ley que lo faculta para adquirir el derecho real de manera directa. Está representado en el documento que acredita la propiedad sobre un bien; en él aparecen los datos relativos a denominación del titular, fecha y forma de adquisición, características principales del inmueble y/o cualquier limitación a la titularidad o a las facultades de disposición de la misma.

El título de propiedad de un inmueble confiere la condición legal de dueño de una propiedad, conjuntamente con el derecho legal de poseerla, ocuparla, disfrutar pacíficamente de ella, enajenarla y venderla.

2.6.2 Justo título. La noción de justo título dada por el código civil colombiano, va unida necesariamente al fenómeno de la posesión regular (art.764, inciso 4) según esta afirmación, el justo título se deriva de un acto jurídico que implica una propiedad aparente, ya que da la impresión de transferencia real del dominio. Hay capacidad y se cumple con los requisitos de ley, sin embargo el disponente no tiene condiciones de propietario.

2.6.3 Buena fe. Es la convicción o creencia del poseedor de que es propietario del bien y de haber adquirido el dominio por medios autorizados legalmente.

2.6.4 Bienes fiscales. Son aquellos de los cuales es titular el Estado por medio de sus entes territoriales, y sobre los que recae un tratamiento semejante al de la propiedad privada o particular; generalmente su uso no pertenece a todos los habitantes (C.C; art. 674 inc.3).

2.6.5 Titulación. Medio por el cual las entidades nacionales y territoriales transfieren la propiedad de predios urbanos ocupados ilegalmente con vivienda de interés social, a quien los viene ocupando desde antes del 30 de noviembre del 2001.

2.6.6 Vivienda. Lugar de habitación que en condiciones adecuadas y sitio seguro, debe garantizar la protección personal y la convivencia familiar. El sitio debe estar conectado con los servicios públicos, zonas de comercio y servicios, como partes inseparables, para de este modo posibilitar la convivencia social, afianzar lazos de solidaridad, facilitar la actividad diaria y favorecer el goce de la vida y la participación en el proyecto colectivo de toda la ciudadanía.

### 3. MUNICIPIO DE ABEJORRAL

#### 3.1 IDENTIFICACIÓN

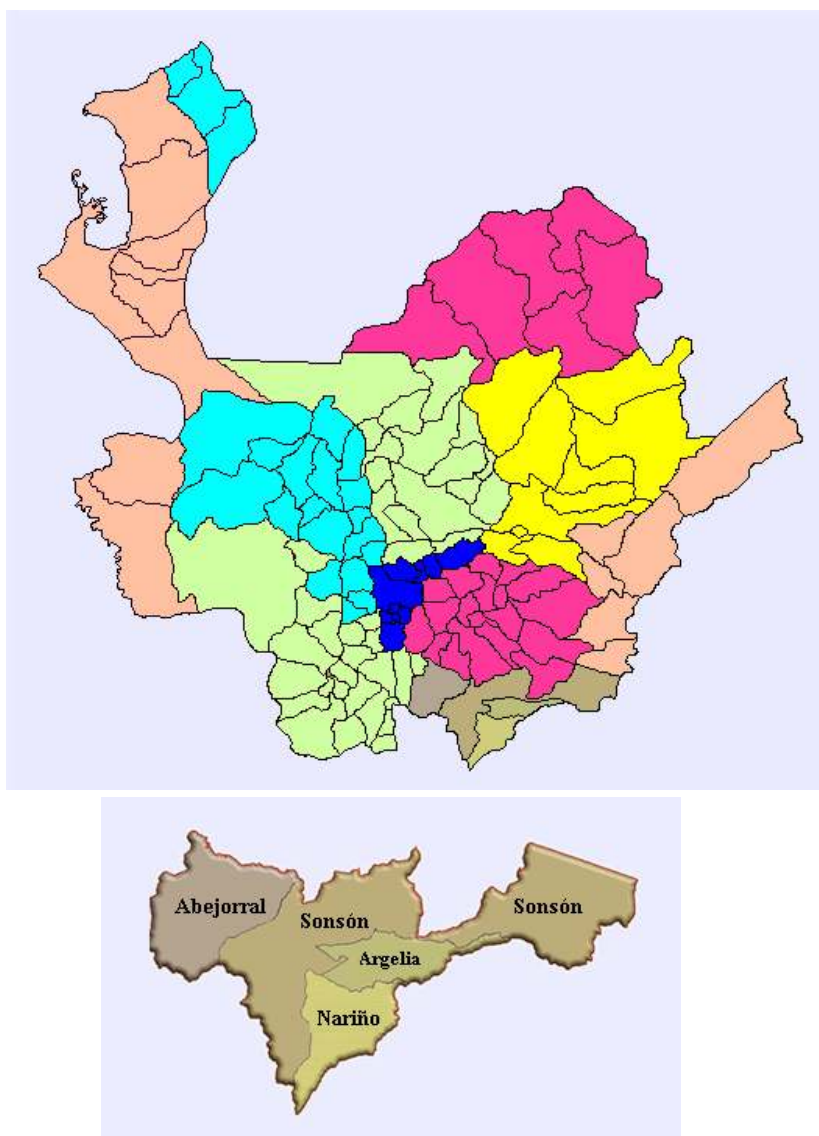


Figura 1. Detalle de ubicación del municipio de Abejorral en el mapa departamental y en Zona Páramo-Subregión Oriente antioqueño

El municipio de Abejorral está ubicado en la subregión oriente antioqueño, de la cual forma parte junto con otros 22 municipios. Dentro de ésta conforma la llamada Zona Páramo, al lado de los municipios de Sonsón, Argelia y Nariño (Ver Figura 1). Se halla a 2.275 metros snm y sus coordenadas son: Latitud 05° 47' 36" N;

Longitud 75° 25' 51" O. Limita por el Norte con los municipios de Montebello, La Ceja y La Unión, por el Este con el municipio de Sonsón, por el Sur con el departamento de Caldas y por el Oeste con los municipios de Santa Bárbara y Montebello. Entre su cabecera y la ciudad de Medellín hay una distancia de 109 kilómetros, por carretera pavimentada y en buen estado.

### 3.2 DATOS BÁSICOS

Extensión: 491 Km<sup>2</sup>

Temperatura promedio: 16,4°C

Cifra poblacional: según datos aportados por el Censo Nacional de 2005, hasta ahora no actualizado oficialmente, la población municipal se distribuye así:

Población – CENSO NACIONAL 2005		
Total	Urbana	Rural
19.893	6.217	13.672

Conformación etnográfica: las cifras presentadas por el DANE con base en el citado Censo Nacional del año 2005 indican:

Etnografía	
Mestizos y blancos	Afrocolombianos
99.6%	0.4%

Para el año 2007 el censo poblacional aplicado por el SISBÉN aportó los siguientes datos:

Población – CENSO SISBÉN 2007	
Población Nivel 1	Población Nivel 2
6704	11657

Conformación área municipal		
Sector urbano	Corregimientos	Veredas
145 manzanas	1	69

Cobertura en servicios públicos			
Acueducto	Alcantarillado	Aseo	Energía
64.9%	32.9%	38.50%	96.60%

Índice de pobreza por NBI: 60.10%



Tasa de escolaridad bruta: 73.2% - Índice de alfabetismo: 84.4% (Censo 2005),  
así: zona urbana: 88.9%, zona rural: 82.4%

Esperanza de vida:  
Hombres: 70 años  
Mujeres: 65 años

## 4. DESARROLLO METODOLÓGICO

### 4.1 ENFOQUE Y TIPO DE TRABAJO

Trabajo enfocado desde las modalidades expositiva y cualitativa, cuyo despliegue aporta fundamentos conceptuales para el estudio, análisis y valoración objetiva de lo aprendido, a fin de elaborar la exposición temática y para –en definitiva– formular recomendaciones sobre sólidas bases conceptuales y reales, teniendo presente en todo momento los objetivos de investigación. El enfoque permitió tanto verificar conceptos, normas, jurisprudencia y afines, como igualmente proyectos y acciones por parte de las autoridades municipales de Abejorral; asimismo, identificar situaciones y realidades pertinentes, a efectos de generar el deseable conocimiento en torno al tema e identificar adecuadamente aquellos factores a los cuales otorgar inmediata prioridad. En cuanto a su tipo, se trata de un estudio teórico-práctico, desde el ámbito académico y orientado a beneficiar los intereses del municipio de Abejorral en lo relativo al proceso de titularización de predios.

### 4.2 FUENTES

La información se allegó a partir de fuentes primarias y secundarias. Las primeras, representadas en la información suministrada por la Oficina de Planeación y en el censo poblacional a los beneficiarios del programa de titularización; las segundas, representadas en bibliografía, documentos (normas y jurisprudencia), material hemerográfico y consulta de páginas Web. Una vez finalizada la indagación, el material allegado se organizó en fichas y resúmenes, ponderando sus contenidos frente a los requerimientos del trabajo y evaluándolos cualitativamente, como base para elaborar el documento final.

### 4.3 NIVEL DE INVESTIGACIÓN

Se adoptaron las perspectivas de interpretación y descripción, factores ambos considerados idóneos para abordar la temática con sus diversas connotaciones, El punto de partida fue un marco conceptual básico, para desde el comienzo orientar el proceso desde sólidas bases y facilitar la comprensión y posterior exposición de los diferentes aspectos.

### 4.4 MODALIDAD DEL TRABAJO

Indagación documental y de campo bajo las modalidades exploratoria y descriptiva, en orden a establecer –desde las perspectivas legal, constitucional, jurisprudencial y real– qué es y cuáles son los fundamentos del tema y las especificidades del mismo para el posterior despliegue del proyectado programa de titularización.

#### 4.5 MATRIZ DOFA MUNICIPAL

La siguiente matriz DOFA da cuenta de la lectura objetiva de algunos aspectos a nivel municipal en materia de gestión de suelo y ordenamiento territorial, guardan relación directa o indirecta con el proyecto a ejecutar.

VARIABLES	DEBILIDADES	FORTALEZAS
ESTRUCTURAL	Baja producción formal de vivienda accesible	Administración actual con disposición proactiva frente a la problemática
	Viviendas levantadas mediante eventos ilegales e informales	
POLÍTICA	Escaso conocimiento e interés respecto de las ventajas de un POT	Actividad estratégica de parte de la Administración para facilitar la aplicación de instrumentos de este tipo
	No hay una política integral de hábitat	Oficina de Planeación y Vivienda Municipal, directamente interesada en aportar respuestas para generar procesos de urbanización adecuada, titulación y legalización de predios
GESTIÓN DE SUELO	Baja producción formal de vivienda accesible	Administración actual con disposición proactiva frente a la problemática
	Viviendas levantadas mediante eventos ilegales e informales	
INSTITUCIONAL	Persisten ideas obsoletas en materia de planeación.	

VARIABLES	AMENAZAS	OPORTUNIDADES
ESTRUCTURAL	Bajo nivel de ingresos de la población	Promover actividades generadoras de recursos
POLÍTICA	Políticas municipales de vivienda y mejoramiento y legalización de la misma	Posibilidad de densificar en manzanas donde el municipio intervenga con su programa de legalización de predios y mejoramiento integral
	Poca claridad en la relación del municipio y los demás de su región, a efectos de un eventual ordenamiento territorial a escala regional	Existencia de áreas ya identificadas, con tratamiento de renovación urbana, sobre las cuales no se ha intervenido
	Decisiones a nivel nacional que atentan contra la autonomía local	Optimizar a nivel municipal el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente consagrada
NORMATIVIDAD	La Ley 388 de 1997 como marco general que facilita la gestión urbana. Normas y Decretos pertinentes	Adoptar en forma eficaz los planteamientos legales y aplicarlos debidamente en el caso concreto
INSTITUCIONAL	Insuficiente conocimiento sobre la necesidad e importancia de la planeación	Capacitación del equipo de gobierno en los temas pertinentes

## 4.6 PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

4.6.1 Fundamentos. El proyecto se inscribe en el marco general de los siguientes instrumentos: Plan Estratégico de Antioquia “PLANEA”, Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, y el último Plan de Desarrollo Municipal.

El propósito no es otro que contribuir a la consolidación de los postulados constitucionales en materia de derechos sociales y económicos para toda la población; desde esta perspectiva, el proyecto pretende aportar a los procesos de mejoramiento social bajo un modelo de administración capaz de generar productividad, justicia y equidad para todos. Lo anterior permitirá asegurar bienestar y calidad de vida para un número significativo de residentes en el área urbana del municipio en calidad de poseedores, quienes por tal razón hoy se ven privados de muchas de las ventajas que representa la condición de propietario de un predio y de una vivienda.

Otro criterio adoptado como fundamento, indica que la legalización de predios resulta ampliamente benéfica, en tanto la vivienda es el lugar de habitación que en condiciones adecuadas y lugares seguros debe garantizar la protección personal, y la distribución equitativa de la tierra y los asentamientos humanos contribuye al mejoramiento de la calidad de vida y las condiciones socioeconómicas de la población; disminuye los niveles de conflicto social por la tenencia de la tierra, incorpora nuevos propietarios a la economía local, influyendo sobre el ingreso y las finanzas del municipio, se acrecientan el arraigo por la tierra y el sentimiento de ciudadano activo, comprometido con los deberes y derechos civiles.

4.6.2 Identificación.

4.6.2.1 Datos básicos.

MUNICIPIO DE ABEJORRAL (Antioquia)  
PROYECTO DE INVERSIÓN MUNICIPAL  
REGISTRO DE PREDIOS URBANOS CON VIVIENDA

4.6.2.2 Proceso. Legalización integral de predios en el área urbana municipal.

4.6.2.3 Objeto. Otorgamiento de títulos de propiedad a posesionarios actuales de vivienda urbana levantada por autoconstrucción.

4.6.2.4 Especificidades. Los siete puntos enseguida expuestos se asumen como expectativa real de desarrollo para el municipio de Abejorral; su contenido se basa en planteamientos formulados por el entonces Alcalde Mayor de Bogotá en 2004, sobre revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de la capital; todos ellos se adaptaron al caso presente.

a. Municipio denso y compacto: actualizar el municipio para ajustarlo paulatinamente a los requerimientos de su condición como tal y de sus gentes en particular, en un proceso de transformación urbana que integre los factores de movilidad, actividad económica y cultural, vivienda, equipamiento, amoblamiento urbano y espacio público. Al efecto se requiere la transformación urbana de algunos sectores específicos, en procura de un entorno municipal competitivo e incluyente.

b. Expansión regulada y límites consolidados: el municipio debe aplicar medidas de regulación del suelo y consolidación de límites urbanos, controlando su expansión y buscando equilibrar las tensiones sobre su área rural, procurando de este modo la preservación de ésta.

c. Municipio equilibrado en usos y servicios – localización estratégica de equipamientos: revalorizar el territorio y contribuir a equilibrar internamente las áreas de oportunidad, la oferta instalada de servicios y las demandas existentes y proyectadas.

d. Dinámica ambiental: buscar soluciones a problemas relacionados con este aspecto, procurando aire y agua de calidad y suficientes, oferta de energía para todos, movilidad sostenible y equidad en el ordenamiento territorial.

e. Movilidad sostenible unida al desarrollo urbano: mejorar la movilidad mediante articulación de los diferentes modos de transporte a nivel local, la optimización de recursos y el proceso de actualización sostenible del municipio.

f. Producción de vivienda: propiciar el desarrollo prioritario de vivienda digna y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población menos favorecida, a partir de la legalización de viviendas y la integración a éstas de todos los servicios y equipamientos.

g. Promoción de las potencialidades del territorio regional: fortalecer acuerdos como forma expedita de integración regional, en temas como movilidad y accesibilidad regional y urbana, responsabilidad ambiental y planeación equitativa del territorio en el contexto regional, por ejemplo; asimismo, en lo posible facilitar el intercambio de bienes y/o servicios.

#### 4.6.3 Entidad proponente del proyecto.

Nombre: Alcaldía Municipal de Abejorral – Secretaría de Planeación, Obras Públicas y Vivienda

Funcionario responsable: Mariola González Villa

#### 4.6.4 Clasificación del proyecto.

Clasificación presupuestal

Tipo específico de gasto en inversión sector:

Adquisición de infraestructura propia del sector:

Soluciones de vivienda urbana.

#### 4.7 PLAN DE DESARROLLO

El Proyecto se inscribe dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal vigente hasta 2006, retomando de éste los aspectos correspondientes a calidad de vida urbana, política habitacional, rehabilitación de asentamientos humanos y titulación de la propiedad.

Vale destacar que el citado Plan a su vez es coincidente con el Plan de Desarrollo Departamental "Una Antioquia Nueva" Un Hogar Para La Vida 2008-2012, del cual se extractan como significativos los siguientes acápite:

LINEA ESTRATÉGICA 1: Contribuir a la integración y articulación territorial del departamento y de la Subregión Oriente antioqueño (donde está ubicado el municipio de Abejorral).

OBJETIVO GENERAL: Mejorar las condiciones de habitabilidad y ocupación del territorio, en beneficio de la comunidad menos favorecida residente en el área urbana municipal.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Inducir un adecuado proceso de ocupación legalizada de predios en terrenos de origen municipal.
- Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los destinatarios del proceso de titularización.

#### 4.8 PROBLEMA O NECESIDAD

4.8.1 Descripción del problema o necesidad. El crecimiento acelerado de los procesos de urbanización en ciudades y pueblos ha dado origen a los llamados asentamientos subnormales, surgidos en contravía del ordenamiento jurídico, tanto por necesidad real de un lugar para vivir por parte de quienes protagonizan dichos procesos, como igualmente por total desconocimiento de las normas técnicas y administrativas que regulan el uso del suelo. En parte se explica este fenómeno por el carácter especulativo del recurso tierra, que obliga a una gran mayoría de la población de bajos ingresos a resolver su necesidad de vivienda mediante formas ilegales. A su vez, la situación genera desarraigo social entre los habitantes de estas áreas, dispersión urbana y creciente agravamiento y deterioro en las condiciones de penuria de los barrios levantados bajo esta modalidad.

Algunas de las consecuencias directas derivadas de los asentamientos así conformados, son:

- Espontaneidad para solución inmediata en la ocupación y uso del suelo
- Precariedad urbanística del sector
- Bajas y/o mínimas especificaciones de las construcciones
- Inseguridad en la tenencia de los predios urbanos.

Para diciembre de 2009 –al iniciarse el proceso que dio origen a este documento– se habían identificado 179 predios sin título en el área urbana del municipio de Abejorral, no afectados por ninguna restricción urbanística y que conforman el universo potencial del presente proyecto. Este universo puede variar, en tanto las condiciones del predio no se ajusten a los atributos y requerimientos mínimos de una vivienda digna.

Todas las propiedades objeto de trámite están en cabeza de poseedores. La documentación que respalda dicha condición por lo general está sustentada en promesas de compraventa y declaraciones extrajudicial sobre posesión; en algunos casos no hay ningún documento.

#### 4.8.2 Área y población involucradas en el problema o necesidad.

REGIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	SECTOR MUNICIPAL	POBLACIÓN INCLUIDA	
				CANTIDAD	UNIDAD
Suroccidente	Antioquia	Abejorral	Urbano	51	predios
				XXXX *	habitantes

\* Dato no establecido inicialmente

#### 4.9 OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO

Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria, mediante el aseguramiento de la tenencia del suelo para los 179 poseedores actuales de los predios objeto de trámite, reconociendo los usos y las construcciones que en ellos se asientan, previo cumplimiento de las normas urbanísticas y de construcción adoptadas en el Plan Parcial de Desarrollo Municipal correspondiente al período 2007- 2011

#### 4.10 DESCRIPCIÓN DE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA

La legalización integral de Predios es la única alternativa de solución para el reconocimiento de los derechos de titulaciones y derechos de construcción. La opción única para acreditar de manera legal la propiedad sobre un bien inmueble es acreditar mediante Título de Propiedad debidamente registrado como única opción. Vale destacar que en el modelo de Estado Social de Derecho –en cuyo marco se inscribe la nación colombiana– la propiedad privada se asume como una forma mercantil generalizada, que supone tanto derechos como obligaciones por

parte de los involucrados. Para el caso concreto de las viviendas levantadas por autoconstrucción en el municipio de Abejorral, existen obligaciones y derechos adquiridos de los tenedores actuales: las primeras por tratarse de un bien fiscal; los segundos, en términos generales, puesto que dichos tenedores les asiste un derecho constituido históricamente, por haber transformado ellos mismos con su trabajo este suelo en hábitat; frente a ello, es la oportunidad de que el municipio reconozca y otorgue en favor de los destinatarios del proyecto esta única alternativa de acceder a un lugar en su área urbana, cuando las condiciones económicas de la población beneficiaria y la política general de vivienda no permiten hacer realidad una vivienda más digna.

No sobra destacar que por las precarias condiciones de muchas viviendas y locales, de manera complementaria los respectivos predios deberán acogerse a ciertas recomendaciones de mejoramiento de la habitabilidad y seguridad de las estructuras. Si llegaren a requerirse estudios de suelos deberán costearse por poseionarios de las edificaciones superiores a dos pisos o por los de aquellas que teniendo sólo dos, aspiran a levantar una edificación de mayor altura.

Además, a efectos de lograr los mejores resultados posibles es necesario considerar la capacidad de los beneficiarios para generar recursos a través de actividades de esfuerzo colectivo, que permitan financiar aquellos ítems que representan erogaciones de carácter individual; todo esto puede lograrse mediante actividades de autogestión y/o ejecución de iniciativas generadoras de ingresos, previa planeación y programación de los respectivos proyectos y/o eventos.

#### 4.11 PRODUCTO Y COMPONENTE DE LA INVERSIÓN

##### 4.11.1 Producto.

Nombre del producto: registros de títulos propiedad gestionados para viviendas levantadas por el sistema de autoconstrucción y al margen de las normas

Unidad de medida: registro del predio

Número de predios: 51

Evaluación final: junio 30 de 2011

NOTA: periódicamente se evaluará el desarrollo del proceso para verificar resultados parciales.

##### 4.11.2 Componente.

Nombre del componente: legalización de viviendas y/o locales en el área urbana municipal

Valor: \$ 400.000.000 (aprox.)

% de participación: Cada beneficiario aportará \$ 400.00; lo demás será aportado por la Administración Municipal (salvo estudios de suelos que llegaren a requerirse en los casos pertinentes).



#### 4.11.3 Ubicación geográfica del proyecto.

Localización: municipio de Abejorral

Sector: Urbano

Manzanas: 137 y 142

#### 4.11.4 Zona urbana beneficiada con el proyecto.

Localización: Cabecera municipal

Sector: Clle. 57 x Cra. 52 – Cra. 51 x Clle. 62A

Manzanas 137 y 142

Predios: 51 de 179.

#### 4.11.5 Indicadores.

##### 4.11.5.1 Indicadores de resultados del proyecto.

INDICADOR	FÓRMULA	UNIDAD DE MEDIDA	META GLOBAL
Cobertura	Nro. de predios legalizados/ Total predios por legalizar	Total predios programados a intervenir * 100%	100%
Ejecución Financiera del Proyecto	Presupuesto ejecutado/Presupuesto total	Presupuesto total del proyecto *100%	100%
Ejecución física del Proyecto	Legalizaciones realizadas en el período/Legalizaciones totales por realizar	% legalizaciones realizadas	100%
Registro de escrituras	Registros ejecutados/registros programados	% registros asentados *100%	100%

##### 4.11.5.2 Indicadores de evaluación (en miles de pesos)

VALOR PRESENTE DE LOS COSTOS TOTALES \$	VALOR PRESENTE DE LOS BENEFICIOS TOTALES \$	COSTO PROMEDIO: \$	POBLACION BENEFICIADA

#### 4.11.6 Información ambiental.

El proyecto requiere licencia ambiental: SI  NO

No se requiere licencia ambiental puesto que involucra áreas no afectadas.

#### 4.11.7 Inversión.

##### 4.11.7.1 Aspectos generales.

Valor en \$: 400.000.000 (cifras en millones de pesos del año 2010, semestre 2)

Horizonte de evaluación del proyecto: un año

Duración de la inversión: un año aprox.

Entidad financiadora: Municipio de Abejorral

Fuente de financiación: recursos propios del municipio y otros

Asignado en presupuesto vigente Sí X No \_\_\_

Aplicado a: Recursos de Inversión Secretaría de Desarrollo Social

##### 4.11.7.2 Recursos.

Origen: Recursos municipales de presupuesto

Excepciones: eventuales estudios de suelos, con recursos propios o con crédito externo; para edificaciones de dos o más pisos el estudio de suelos deberá costearlo el beneficiario de la legalización.

#### 4.11.8 Estudios que respaldan el proyecto.

De perfil: Sí

Metodología utilizada: general tipo A

Factibilidad: Sí

Estudio por: Municipio

Diseños: Sí

#### 4.11.9 Diligenciamiento de ficha de responsabilidad

Funcionario responsable: Mariola González Villa.

Cargo: Coordinadora Proyecto Plan Integral de Legalización de Predios

Entidad: Alcaldía Municipal de Abejorral

Desempeño: Secretaria de Gobierno titular

Municipio: Abejorral (Antioquia)

Teléfonos de contacto: 864 76 11 – 310 892 02 16

Fecha: 30 de junio de 2010.

4.11.10 Observaciones. El presente proyecto involucra la legalización de predios relacionada específicamente con aquellos donde se hallan asentadas las viviendas de interés social objeto de trámite en esta oportunidad, todas ellas levantadas por el sistema de autoconstrucción, diferenciándolas de cualquiera otra no coincidente con tal condición.

## 4.12 ELEMENTOS PARA APLICACIÓN DEL PROYECTO

### 4.12.1 Formato 1 para censo poblacional

BENEFICIARIO	IDENTIFICACIÓN	ESTADO CIVIL	HIJOS	PADRES	VIVIENDA EN CALIDAD DE	ESTADO DE LA VIVIENDA

### 4.12.2 Formato 2 para censo poblacional

INDICADOR	MANZANA 137	MANZANA 142
NÚMERO DE HOGARES RESIDENTES		
NÚMERO DE VIVIENDAS		
Total hombres		
Total mujeres		
Total niños(as) y jóvenes beneficiados		
Total adultos beneficiados (hasta 60 años)		
Total adultos mayores beneficiados		
Total mujeres cabeza de familia beneficiadas		
Total discapacitados (si los hay)		

4.12.3 Fichas prediales. Se cuenta con las copias de fichas prediales correspondientes a las manzanas donde se ubican los inmuebles objeto de trámite. Este material de apoyo fue suministrado por la Oficina de Catastro Municipal.

## 4.13 TOMA DE DECISIONES DEFINITIVA

Para que el alcalde profiera el correspondiente acto administrativo que permita iniciar el proceso de legalización, se requiere previa verificación por las autoridades competentes municipales, acerca de que los inmuebles objeto de cesión no son bienes fiscales, inmuebles de uso y destinación pública, espacio público, bienes destinados a la salud o educación, no estén ubicados en zonas insalubres, en zona de retiro de quebradas o presenten peligro para la población en los términos del artículo 5º de la Ley 2ª de 1991 y las demás afectaciones que tienen los bienes inmuebles consagrados en la Ley 388 de 1997, el Código Civil y demás disposiciones legales que en la materia ha previsto la ley colombiana, para lo cual deberán tomarse en cuenta las normas urbanísticas correspondientes.

El procedimiento para la legalización y adjudicación de predios urbanos (y baldíos urbanos, si fuere del caso) se adelantará conforme a las previsiones al efecto contenidas en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997, 1001 de 2005 y demás normas y disposiciones concomitantes, concordantes y/o afines.

## BIBLIOGRAFÍA

NOGUERA AYALA, Celso. Derechos reales. Disponible en: <http://www.monografias.com> [consultado en 10/02/2010].

MAYO, Stephen (1994). Mecanismos alternativos para determinar el costo de una vivienda normal. United States. Dept. of Housing and Urban Development, Abt Associates, 136 p.

COPETE LIZARRALDE, Álvaro (1960). Lecciones de Derecho Constitucional colombiano. Bogotá. LERNER. En: PEÑA Q., Ernesto y PEÑA R., Gabriel Ernesto (2000). El Derecho de bienes. Bogotá. LEGIS.

ESCRICHE, Joaquín (1976). Diccionario razonado. Buenos Aires. Garnier Hermanos.

RODRÍGUEZ FONNEGRA, Jaime (1990). Del contrato de compraventa y materias aledañas, 3 ed. Bogotá. LERNER.

MEDELLÍN ALDANA, Carlos; MEDELLÍN FORERO, Carlos; MEDELLÍN BECERRA, Carlos (2000). Lecciones de Derecho Romano. Bogotá. TEMIS.

ANGARITA GÓMEZ, Jorge (2004). Lecciones de Derecho Civil, t. II: Bienes, 4. Bogotá. TEMIS.

VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo (2000). Bienes, 14 ed. Bogotá. TEMIS.

ARTEAGA CARVAJAL, Jaime (2000). De los bienes y su dominio, 2 ed. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho.

COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 6 de mayo de 1927, t. 34, p. 264.

YOUNES MORENO, Diego (1996). Derecho constitucional colombiano, reimpr. 2 ed. Santafé de Bogotá: ESAP.

PÉREZ CUÑO, Antonio E. Op. cit., p. 429.

ESCRICHE, Joaquín (1954). Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia (actualizado). París: Librería de la Viuda de Ch. Bouret.

ORTEGA TORRES, Jorge (1992). Código Civil, vigésima edición. Bogotá: TEMIS.

CORREA, Lilia (2003). Evolución histórica y antecedentes del derecho agrario en Colombia. Ponencia presentada ante el Congreso Internacional de Derecho Agrario celebrado en Pinar del Río (Cuba), en noviembre de 2003. (La autora es docente de la Universidad de Boyacá).

<http://www.filosofia.org/mor/cms/cms1479.htm> [en línea] [consultado en 2010 - 04 - 06]

<http://es.wikipedia.org/wiki/Posesion> [consultado en 2010 - 04 - 08]

Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico. Citado en: [http://www.mexicolegal.com.mx/m\\_help.htm?](http://www.mexicolegal.com.mx/m_help.htm?) [consultado en 2010 - 04 - 06]

Cfr. [http://www.mexicolegal.com.mx/consultas/r\\_7115.htm](http://www.mexicolegal.com.mx/consultas/r_7115.htm) [consultado en 2010 - 04 - 07]

MASSUN, Ignacio C.M. (2005). Las ideologías en el siglo XXI. Buenos Aires. MÉTODOS.

JUAN XXIII (1963). Encíclica Mater et Magistra (Col. Documentos Pontificios, 12). Bogotá. PAULINAS.

ARTEAGA CARVAJAL, Jaime. Op. Cit.

DE AQUINO, Santo Tomás. SummaTheologiae, II-II, q. 66, a. 1, resp. 2.

DE PARIS, Juan. De potestate regia et papali. (2010). En: Encyclopædia Britannica. Retrieved April 18, 2010, from Encyclopædia Britannica Online: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/153912/De-potestate-regia-et-papali> (consulta en: 09/04/2010)

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro (2006). El derecho a la vivienda digna en Colombia. En: Dikaion (Revista de actualidad jurídica), n. 15.

CADAVID, Carlos (2006). Por el derecho a una vivienda digna. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Unidad del Polo Democrático Alternativo. Bogotá, noviembre-diciembre de 2006.

ALFONSO R., Oscar A. y ZAMUDIO C, José (2001) Balance y perspectivas del derecho a la vivienda en Colombia. Documento presentado a la Plataforma de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

VALENCIA ZEA, Arturo (1990). Derecho Civil. Derechos reales, t. 2, 9 ed. Bogotá. TEMIS.

GARCÉS CORREA, Francisco Alonso (2007). Nociones de Derecho Romano, 4 ed. Bogotá. LEYER.

PARADA VÁSQUEZ, Ramón (2000). Derecho administrativo. Bienes públicos y derecho urbanístico, t. III. Madrid. MARCIAL PONS.

BENEYTO PÉREZ, José María (s.f.). Propiedad, Estado y sociedad: Posibilidades de un análisis estructural diacrónico (resumen de un «Referat» presentado en el Seminario de Historia Contemporánea de la Universidad de Münster (Westfalia) en noviembre de 1979) Disponible en: [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_015\\_150.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_015_150.pdf) [consulta en 2010/04/15].

VON STEIN, Lorenz (1850). Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, vol. I, Leipzig. Citado por: BENEYTO PÉREZ, José María. Op.cit., p. 149.

KOSELLECK, Reinhart. Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte (1979), p. 113. En: Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten, Frankfurt, 1979. Citado por: BENEYTO PÉREZ, José María. Op.cit., p. 150.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1997). Los bienes públicos (régimen jurídico), Madrid, TECNOS.

PISARELLO, Gerardo (2003). Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible, Barcelona, ICARIA, p. 83.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1990). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, La índole de las obligaciones estatales. Autor, párrafos 2 y 9.

\_\_\_\_\_ (1990). Artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general 3, La índole de las obligaciones estatales, párrafo 9.

\_\_\_\_\_ (1991). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4. El derecho a la vivienda adecuada, párrafos 6, 9.

PINILLA PINEDA, Juan Felipe (2004). Jurisprudencia colombiana de Derecho urbanístico 1991 - 2004. Bogotá. Universidad de los Andes, Lincoln Institute of Land Policy. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Fedevivienda, 2004 [en línea] Disponible en: <http://www.territorioysuelo.org/legislacion.shtml#> [consulta en 2010/04/26].

MALDONADO, María Mercedes y Otros (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes (2008). La Ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *Revista ACE© AÑO III, núm.7, junio 2008, pp. 54-62.*

## Anexo 1. Fuentes jurídicas del derecho a una vivienda adecuada en el marco de las normas internacionales sobre derechos humanos

### Convenciones y Pactos Internacionales

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 3 de enero de 1976; 106 Estados partes en junio de 1992 (entre los cuales Colombia). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano encargado de velar por el cumplimiento del Pacto por los Estados.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), aprobada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965; entrada en vigor el 4 de enero de 1969; 130 Estados partes en enero de 1992. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial está encargado de velar por el cumplimiento de la Convención por los Estados. El numeral iii), literal e), artículo 5, consagra lo relativo al derecho a la vivienda, bajo los postulados del artículo en cuanto a no discriminación racial y garantía del derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, omitiendo distinciones de raza, color u origen.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), aprobada por la Asamblea General en su resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979; entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981; 99 Estados partes en enero de 1992. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer vela por el cumplimiento de la Convención por los Estados. En el párrafo 2 del artículo 14 consagra la adopción de medidas por los Estados parte, a efectos de asegurar el derecho a: ... "h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones".
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989), aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989; entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990; 69 Estados partes en enero de 1992. El Comité de los Derechos del Niño vela por el cumplimiento de la Convención por los Estados. En cuanto a defensa del derecho a la vivienda para los niños, el párrafo 3 del artículo 27 establece la adopción de medidas por parte de los Estados para garantizarles tal derecho, mediante asistencia material y programas de apoyo.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), aprobada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas; entrada en vigor el 22 de abril de 1954. El artículo 21 de este documento consagra el derecho a la vivienda para refugiados legalmente establecidos en el territorio de un Estado, otorgándoles trato igual al de un extranjero.

### Declaraciones y Recomendaciones Internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), aprobada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948. Su artículo 25 párrafo primero señala el derecho individual a un adecuado nivel de vida, que le asegure personal y familiarmente –entre otros aspectos– la vivienda.
- Declaración de los Derechos del Niño (1959), proclamada la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV) de 29 de noviembre de 1959. En la última oración del Principio 4 de este documento está consagrado el derecho de los niños a la vivienda.
- Recomendación 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Vivienda de los Trabajadores, aprobada por el Consejo de Administración de la OIT el 7 de junio de 1961 en su 44º período de sesiones. Dice así el Principio 2 de esta Recomendación: "La política nacional



debería tener por objetivo el fomento, dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes.

- Declaración sobre progreso y desarrollo en lo social, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV) de 11 de diciembre de 1969. El artículo 10 párrafo f), correspondiente a Objetivos – Parte II, da cuenta de la orientación del progreso y desarrollo en lo social hacia una continua elevación del nivel de vida material y espiritual de los miembros de la sociedad, desde objetivos como: f) La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios.
- Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en 1976. Dos de los apartes de su contenido, párrafo 8 - sección III y párrafo 3 - sección A, capítulo II formulan consideraciones sobre el tema de la vivienda; en el primero de los casos, asumiendo ésta como derecho humano que debe ser satisfecho por los Estados y en favor de todos sus habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más vulnerables, mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria; y el citado párrafo 3 expone que las ideologías estatales se reflejan en sus políticas de asentamientos humanos, debiendo ajustarse tales políticas a la Declaración de Principios y a la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), aprobada por la Asamblea General en su resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986, y en cuyo artículo 8 aparece consagrada la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a diversos beneficios, entre los cuales la vivienda, como forma de erradicar injusticias sociales.

## Resoluciones de las Naciones Unidas

- Resolución 41/146 de la Asamblea General: "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 4 de diciembre de 1986, según la cual "La Asamblea General expresa su profunda preocupación por el hecho de que millones de personas no disfruten del derecho a una vivienda adecuada".
- Resolución 42/146 de la Asamblea General, titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 7 de diciembre de 1987, a cuyo tenor este organismo reitera la necesidad de adoptar, nacional e internacionalmente, medidas para promover el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí y para sus familias, incluida una vivienda adecuada, mediante la adopción de medidas aplicables al efecto.
- Resolución 1986/36 de la Comisión de Derechos Humanos: "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 12 de marzo de 1986, reiterativa del derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí mismas y para su familia, incluso a una vivienda adecuada.
- Resolución 1987/22 de la Comisión de Derechos Humanos: "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 10 de marzo de 1987, según la cual deben adoptarse nacional e internacionalmente medidas para promover el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí y sus familias, incluso a una vivienda adecuada.
- Resolución 1987/62 del Consejo Económico y Social: "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 29 de mayo de 1987; coincidente con la Resolución inmediatamente anterior, y además reitera lo previsto sobre el tema en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos: "Desalojamientos forzosos", aprobada el 10 de marzo de 1993. Además de calificar esta práctica como grave violación de

los derechos humanos, sobre todo del derecho a una vivienda; asimismo, sugiere a los gobiernos adoptar medidas inmediatas para eliminar esta práctica e incluso conceder una seguridad jurídica de tenencia a quienes se hallen bajo amenaza de desalojamiento forzoso e igualmente indemnizar del mejor modo a quienes hayan sufrido desalojo de este tipo.

- Resolución 14/6 de la Comisión de Asentamientos Humanos: "El derecho humano a una vivienda adecuada", adoptada el 5 de mayo de 1993, donde se insta a los Estados a poner fin a prácticas real o eventualmente violatorias del derecho humano a una vivienda adecuada, al tiempo que se les invita a adoptar, reformar o enmendar leyes, políticas, programas, y demás, "... que afecten negativamente de cualquier manera la plena realización del derecho a una vivienda adecuada"
- Resolución 1991/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: "Fomento del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 29 de agosto de 1991. En su aparte pertinente dice así el documento: "La Subcomisión insta a todos los Estados a aplicar políticas efectivas y a adoptar leyes encaminadas a conseguir la realización del derecho a una vivienda adecuada para toda la población, concentrándose en las personas que en la actualidad carecen de hogar o están alojadas en viviendas inadecuadas".