



Saneamiento automático de los inmuebles que presentan carencia de antecedente registral dentro de la infraestructura del Sistema de Transporte Masivo Metro de Medellín

Mauricio Lopera Lopera

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Tutor

Dany Granda Jaramillo, Especialista (Esp) en Gestión Inmobiliaria

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita	(Lopera Lopera, 2024)
Referencia	Lopera Lopera, M. (2022). <i>Saneamiento automático de los inmuebles que presentan de antecedente registral de la infraestructura del Sistema de Transporte Masivo Metro de Medellín</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinadora de Posgrados: Cristian Guardia López.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

El propósito de este artículo es demostrar que la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá – ETMVA, como ente gestor de la función pública de la infraestructura de transporte, cuenta con la competencia para adelantar los procedimientos requeridos para solicitar a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria a su nombre, sobre los terrenos que presentan una carencia de antecedente registral y que son necesarios para la operación del Metro de Medellín. Lo anterior, toda vez que, a partir de la promulgación de la Ley 1682 de 2013, “por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”, la entidad es cobijada con disposiciones especiales para gestionar la infraestructura de transporte a su cargo. La Ley citada, además de viabilizar y agilizar la gestión predial que permite la ejecución de las obras constructivas, contempló, a través de la figura del Saneamiento Automático, el saneamiento jurídico de las situaciones que se presentan con relación al suelo donde se desarrollan los proyectos. Por tanto, esta normatividad que aún no ha sido implementada en Colombia para obras ejecutadas antes de la entrada en vigor de la Ley 1682 de 2013, es relevante en temas de gestión urbana, pues la variable del estado jurídico de los inmuebles, es imprescindible tenerla en cuenta para la regularización del suelo que permita una adecuada planeación, ejecución o administración de los sistemas de transporte masivo multimodales.

Palabras clave: declaratoria de saneamiento, infraestructura de transporte, matrícula inmobiliaria, saneamiento automático, Terrenos Sin Información Catastral –TSIC.

Abstract

The purpose of this article is to demonstrate that the Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (ETMVA) as the managing entity of public transport infrastructure has the authority to initiate the procedures required to request the Public Registry Office to open a real estate registration record under its name for land lacking prior registry records which is essential for the operation of the Metro de Medellín. This authority is grounded in Law 1682 of 2013 which establishes measures and provisions for transport infrastructure projects and grants extraordinary

powers. This law not only facilitates and streamlines land management for the execution of construction projects but also introduces the concept of Automatic Legalization, ensuring the legal regularization of land issues related to such projects. However, this regulation has not yet been applied in Colombia for projects executed before the enactment of Law 1682. It remains highly relevant for urban management, as the legal status of properties is crucial for land regularization enabling proper planning, execution and administration of multimodal mass transportation projects.

Keywords: automatic legalization, declaration of legalization, Land Without Cadastral Information – LWCI, real estate registration, transport infrastructure.

Sumario

Introducción. 1. Saneamiento Automático Ley 1682 de 2013 versus la Declaratoria de Baldíos. 2. Prevalencia del saneamiento automático ley 1682 de 2013 sobre los terrenos utilizados por la infraestructura de transporte. 3. Competencia del metro de Medellín para realizar el saneamiento automático. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Introducción

Los Terrenos Sin Información Catastral – TSIC, son los espacios geográficos que, una vez consultada la cartografía oficial de los gestores catastrales, no cuentan con una inscripción catastral que haga referencia a un inmueble determinado. El estudio de estos espacios es necesario para conocer la titularidad y condición jurídica del suelo urbanizado por la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra – ETMVA, también llamada, Metro de Medellín Ltda., que se desarrolló en el marco del permiso de ocupación y aprovechamiento del espacio público dado por la Junta Metropolitana para la construcción de la infraestructura de transporte. Si bien para la época era suficiente este permiso para adelantar la obra constructiva, la evolución normativa referente a temas de transporte muestra que, en materia de titularidad, sobre estos terrenos pueden adelantarse procesos de saneamiento; incluso, con efectos retroactivos. Esto, con el interés de obtener un título

debidamente registrado ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, a favor del ente gestor de la función pública de la infraestructura de transporte.

Como resultado de los trabajos que se realizan con este objetivo, se espera encontrar que, algunos Terrenos Sin Información Catastral, pueden contar con un antecedente registral que fue omitido en el proceso de adquisición inicial; o que, en los mismos, exista una carencia registral. Esto permitirá a la Empresa Metro de Medellín conocer el estado jurídico del suelo donde se asienta la infraestructura y tomar decisiones sobre su saneamiento, toda vez que para el desarrollo de las operaciones urbanas que le es posible adelantar, es importante tener en cuenta si estos espacios aportan a las variables normativas, como los son: los índices de construcción y de ocupación, densidades habitacionales y alturas máximas. Además, permitirá definir, según el tratamiento, las cargas generales, locales, compensaciones y/o afectaciones.

Es importante mencionar que el procedimiento para el saneamiento de proyectos de infraestructura de transporte construidos antes de la entrada en vigor de la Ley 1682 de 2013, no tiene antecedentes en Colombia. En este sentido, es previsible que los entes territoriales y administrativos que intervienen en el proceso tengan desconocimiento de cómo abordar y dar tratamiento a la normatividad vigente. Esto, plantea el reto de informar a estas entidades de una forma lógica, técnica y transparente, los procedimientos efectuados, y su consonancia con las normas que permiten el saneamiento automático de los terrenos donde hoy en día opera el metro de Medellín.

Para una mejor comprensión de lo que se planteará a lo largo del presente escrito, es importante indicar que, como se expresó, los terrenos donde fue construida la infraestructura con la que hoy cuenta el metro de Medellín, corresponden a los predios de privados que fueron adquiridos a sus antiguos propietarios o poseedores, mediante la respectiva enajenación voluntaria o expropiación vía administrativa o judicial. Asimismo, para las fajas que correspondían a vías, plazoletas, parques, entre otros equipamientos urbanos, la intervención se realizó con fundamento en los permisos de ocupación del espacio público que le concedió la Junta Metropolitana, con base en la declaratoria de utilidad pública que se decretó para la ejecución de la obra. Sobre muchos de estos terrenos correspondientes al espacio público, no se conocían, o no contaban, con un título real de dominio debidamente registrado, que diera cuenta de la propiedad del ente territorial sobre un espacio geográfico determinado a través de una cabida y unos linderos plenamente individualizados.

Con fundamento en la premisa inicial, se encuentra que, en la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2010-2014, se incluyó en el ordenamiento jurídico colombiano, mediante el artículo 245, la figura del saneamiento por motivos de utilidad pública. Esta fue pensada como un mecanismo idóneo para facilitar la adquisición de predios requeridos para el desarrollo de la infraestructura de transporte, que pudiesen registrar vicios en los títulos dentro del proceso de adquisición, o para los que apareciesen con posterioridad al mismo. Sólo opera en favor de la entidad pública adquirente. La herramienta establecida en el Plan fue desarrollada a través de la Ley 1682 de 2013.

Previo a la promulgación de la Ley 1682 de 2013, y su decreto reglamentario, el 737 de 2014, hoy compilado en el Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015, no existía un marco jurídico concreto que le permitiese al metro de Medellín adelantar procesos de saneamiento de la propiedad inmueble afectada a la infraestructura de transporte, y necesaria para su funcionamiento. Simplemente, se contaba con los mecanismos contemplados en las normas generales como el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil, que establecían, por ejemplo, los procesos de pertenencia.

No obstante, la Ley 1682 se promulgó para adoptar medidas y disposiciones específicas y especiales para los proyectos de infraestructura de transporte. Allí se concedieron facultades extraordinarias a las entidades encargadas de la estructuración y ejecución de las obras públicas asociadas al transporte, definidas en el artículo 4 *ibidem*, que establece: “La infraestructura de transporte está integrada, entre otros por (...) 6. Las líneas férreas y la infraestructura para el control del tránsito, las estaciones férreas, la señalización y sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio” (Congreso de la República, 2013).

Como ya se ha afirmado antes, es posible utilizar la normatividad objeto de estudio; incluso, con efectos retroactivos con respecto a su entrada en vigor en el año 2013. Además, la figura del Saneamiento Automático permite a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá que, tanto en predios que fueron adquiridos a particulares, pero que en su proceso de adquisición presentaron algún vicio de forma o de fondo, puedan ser saneados. Como también permite hacerlo para los terrenos que presentan carencia de antecedente registral. Esto último, con el fin de obtener el derecho real de dominio, mediante el registro de un acto administrativo producido por la Empresa, debidamente registrado, con base en el cual se abre un folio de matrícula inmobiliaria a favor del Metro de Medellín Ltda.

Para un mejor contexto, es importante tener en cuenta la definición de los Terrenos Sin Información Catastral – TSIC, la cual fue construida para delimitar el objeto de estudio referente a los terrenos que presentan carencia de antecedente registral, para efectos de implementar la metodología para su identificación. Dicho concepto, en adelante llamado simplemente TSIC, se refiere a: espacios geográficos que, una vez consultada la cartografía oficial de los gestores catastrales, no cuentan con una inscripción catastral que haga referencia a un inmueble determinado.

Estos terrenos, luego de realizado un estudio a los predios colindantes o cercanos, y la información histórica con la que cuentan diferentes entidades públicas, o privados, en algunos casos puede arrojar que sobre estos existe un título real de dominio que no se encuentra inscrito en el Catastro. En otras ocasiones, con el estudio se puede determinar que sobre estos espacios existe una carencia de antecedente registral; o lo que es lo mismo, no cuentan con un título real de dominio registrado en la oficina de Registro e Instrumentos Públicos a nombre de un particular o de un ente territorial.

Para efectos de los intereses de la Empresa, los TSIC objeto de estudio, son los que se encuentran afectados por la infraestructura de transporte masivo del metro de Medellín, y que son utilizados por éste para su operación. Para identificar estos espacios, es necesario realizar análisis espaciales en los sistemas de información geográficos, donde se identifiquen los polígonos que se encuentran en esta condición.

Los estudios que realizan los profesionales en sistemas de información geográfica, para delimitar los terrenos de interés, se efectúan cargando en una cartografía digital, llamada en el argot técnico “geodatabase”, la capa “lote” de la base de datos geográfica de los gestores catastrales. Esta se superpone en las ortofotografías (fotografías aéreas con procesos de corrección) disponibles, y se procede a digitalizar los espacios con vacíos catastrales, con base en la delimitación arquitectónica de los elementos estructurales y ornamentales que componen el sistema de transporte. Estos elementos son: las estaciones, las líneas férreas, las plazoletas, los parques, accesos, entre otros que hagan parte y que sean necesarios para el correcto funcionamiento del sistema de transporte masivo. En otras palabras, lo que la empresa Metro de Medellín Ltda. construyó con los recursos públicos destinados para tal fin.

Con el polígono que se conforma para el TSIC, se realiza un cruce con los predios colindantes o cercanos inscritos en la base de datos catastral, y se generan unas tablas en hojas de cálculo en Excel. En ellas se indican los códigos de ubicación, las matrículas y/o los códigos de activos fijos de los entes territoriales que se identifiquen para los inmuebles existentes en el área de influencia. Esta información es objeto de análisis por parte de profesionales en reconocimiento predial y abogados, donde se buscará, con base en esta información, establecer si el área de interés cuenta, o no, con un antecedente registral.

Los estudios que realizan los reconocedores prediales son complementados con la información histórica que sea posible obtener de diferentes fuentes oficiales, como las secretarías de Planeación, administraciones de Bienes Inmuebles y los fondos de Valorización de los entes territoriales y administrativos. Igualmente, un equipo jurídico, procede a realizar los respectivos análisis de estos predios, mediante consultas realizadas en los certificados de tradición y libertad de los predios colindantes o cercanos.

1. Saneamiento automático Ley 1682 de 2013 versus la declaratoria de baldíos

Mediante el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, fue creada la figura del “Saneamiento Automático por motivos de utilidad pública”, la cual busca solucionar, en garantía del debido proceso, situaciones que, de no contar con esta herramienta, presupondrían inviables algunos proyectos de infraestructura de transporte (Congreso de la República, 2013). Un ejemplo de esto, son los vicios jurídicos que presentan algunas propiedades que deben ser adquiridas, en las cuales no es posible la transferencia de dominio de una manera expedita, y que concuerde con los cronogramas de obra. Otro ejemplo, es la falta de claridad sobre la propiedad de la tierra que debe intervenir, cuando no se identifica el titular del derecho real de dominio del terreno, o el mismo, no cuenta con un antecedente registral que permita definirlo a través del registro de un título en un folio de matrícula inmobiliaria emitido por la oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

La figura antes indicada, aplica, tanto para los hechos que se presentan en los procesos de adquisición predial que se desarrollan en la actualidad; así como también, a los ya acaecidos. Este último, que es el caso de los inmuebles que fueron requeridos para la construcción y puesta en marcha de las Líneas A y B del sistema de transporte masivo a cargo de la Empresa.

Es importante resaltar que el concepto de Saneamiento Automático por motivos de utilidad pública es relativamente nuevo (año 2013), en comparación con el tiempo en que se adquirieron los predios para la construcción del metro de Medellín. Estos procesos tuvieron origen a mediados de los años ochenta. Para la época en que los inmuebles fueron comprados, o el espacio público fue ocupado por la infraestructura, ni siquiera estaba concebida la Ley 9 de 1989. La normatividad vigente para este tipo de proyectos era precaria, porque sólo trataba temas de contratación, como lo que sucedía con el Decreto No. 222 de 1983; o como el Decreto No. 1333 de 1986, que se refería someramente temas de urbanismo.

La normatividad en temas de ordenamiento territorial aparecería más adelante con la expedición de la Ley 9 de 1989, “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes”; la Ley 388, “por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991”; la Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial”.

Ahora bien, cuando se refiere a un terreno con carencia de antecedente registral, aparentemente, se está ante la figura de lo conocido en nuestra legislación como un Bien Baldío. La definición de este se encuentra en el Código Civil, artículo 675, conforme al cual los bienes baldíos, “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño” (Congreso de los Estados Unidos de Colombia, 1873). En ese sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C- 595 de 1995, del Magistrado Ponente, Carlos Gaviria Díaz, respecto a los bienes baldíos ha considerado que “son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, debido a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley” (Corte Constitucional, 1995).

Por otra parte, frente a los Bienes Baldíos urbanos, el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 establece que, “De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbanos en los términos de la presente ley, en los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales” (Congreso de la República, 1997).

De conformidad con el Concepto No. C.E. 1592 de 2004 - Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consejeros ponentes: Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos, el artículo 123 "hace parte de la ley 388 de 1997, que organizó el actual sistema de

ordenamiento territorial a cargo de los municipios, por lo que es lógico entender que la cesión de los baldíos urbanos efectuada en esa misma ley debe integrarse a la totalidad del ordenamiento territorial y manejarse con miras a su cabal realización” (Consejo de Estado, 2004).

En ese sentido, establece el Consejo de Estado (2004): “los municipios o distritos deben destinar los mismos a realizar los fines de las leyes de ordenamiento territorial, tales como: vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, etc.”. Entiéndase dentro de este concepto, con acentuada importancia, el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA).

Por tanto, los terrenos, predios o bienes que carezcan de propietario, ubicados en suelo urbano, por disposición normativa serán de propiedad de los correspondientes distritos o municipios. Estos deberán ser apropiados o en su defecto recuperados cuando se encuentren ocupados por particulares, para destinarlos a los fines establecidos en las leyes de ordenamiento territorial.

Para materializar el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, la Superintendencia de Notariado y Registro en virtud de las competencias establecidas en el Decreto No. 2723 de 2024, mediante la Instrucción Administrativa número 18 de 2009 y la Circular 222 de 2010, estableció los procedimientos de formalización para declarar el derecho real de dominio sobre bienes baldíos urbanos por mandato expreso de la Ley. Dicha instrucción fue derogada mediante la Instrucción Administrativa No. 3 de 2015, mediante la cual se redefinen las condiciones de dichos predios y los procedimientos de inscripción por parte de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el objetivo de darles una identidad registral a los bienes de los municipios, cuyo dominio fue adquirido en virtud de la citada ley, y con el fin de darle seguridad jurídica a los títulos correspondientes.

Por lo expuesto, indica la citada Instrucción Administrativa que la formalización de la propiedad requiere un instrumento mediante el cual se plasme la voluntad del municipio y en ese sentido remite a la Ley 1579 de 2012, artículo 4, literal a) que dispone:

Actos, títulos y documentos sujetos al registro. A) Todo acto, contrato, decisión contenida en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción de dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles. (Congreso de la República, 2012)

En ese orden de ideas, el Acto Administrativo es el instrumento legal mediante el cual el municipio declara una propiedad cedida por la Nación.

De acuerdo con lo anterior, el dominio de los baldíos urbanos que contempla la Ley 388 de 1997, en virtud de la cesión que le hizo la Nación, es de propiedad de los municipios o distritos. Para el perfeccionamiento de la tradición es indispensable que el representante legal (alcalde) o quien actúe como su delegado, confirme formalmente para su municipio la titularidad de los bienes baldíos por medio de un acto administrativo. Para esto, es necesario que el ente territorial realice una declaración donde determine el área y los linderos del inmueble cuya identidad registral pretende. Por tanto, solo con la inscripción del título en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, se efectuará la tradición del derecho real de dominio.

Se debe indicar que, dentro de la declaración de Bien Baldío Urbano, por ningún motivo se deben incluir predios en los cuales se acredite propiedad privada. En consecuencia, dicha declaratoria se debe soportar con los siguientes documentos allegados previamente por las autoridades administrativas correspondientes: 1) Certificado de carencia de identidad registral; 2) Certificado catastral plano expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en su calidad de autoridad catastral; 3) Copia de la Publicación señalada en el Artículo 65 de la Ley 1437 de 2011; 4) Certificación de la Oficina Asesora de Planeación Municipal sobre uso del suelo y que el predio no es de reserva ambiental. Como resultado, una vez agotado el trámite de formalización del título, y generado el folio de matrícula por la Oficina de Registro para el Bien Baldío a nombre del municipio o distrito, se podrá adelantar ante la autoridad catastral el trámite para la formación catastral del mismo.

Es importante aclarar que, los inmuebles baldíos urbanos deben ser destinados para los fines establecidos en las leyes de ordenamiento territorial, tales como vías públicas, espacios urbanos, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, entre otros. Por el motivo antes mencionado, los municipios y distritos se encuentran en la obligación de sanear todos los bienes baldíos con el fin de darles las finalidades mencionadas anteriormente. Debido a ello, deberán ser formalizados y registrados a nombre de la entidad territorial en la cual se encuentren ubicados, sin perjuicio de que en virtud del cumplimiento de las normas sobre ordenamiento territorial sean objeto de cesión en calidad de bienes fiscales a otra entidad de carácter público, como, por ejemplo, el Metro de Medellín Ltda.

2. Prevalencia del saneamiento automático Ley 1682 de 2013 sobre los terrenos utilizados por la infraestructura de transporte

En armonía con lo descrito para los bienes baldíos, pues como se dijo, estos deben ser destinados a los fines establecidos en el ordenamiento territorial; pero mediante una figura diferente a la Declaratoria de Baldíos, la Ley 1682 de 2013, en su artículo 5, otorga facultades extraordinarias a quienes ejecutan “las acciones de planificación, ejecución, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de los proyectos y obras de infraestructura del transporte” que:

materializan el interés general previsto en la Constitución Política al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país; su competitividad internacional; la integración del Territorio Nacional, y el disfrute de los derechos de las personas y constituye un elemento de la soberanía y seguridad del Estado. (Congreso de la República, 2013)

pues esta actividad es concebida como una función pública, que de acuerdo con el mismo artículo “se ejerce a través de las entidades y organismos competentes del orden nacional, departamental, municipal o distrital, directamente o con la participación de los particulares” (Congreso de la República, 2013).

Por lo anterior, el artículo 12 *ibidem*, en uno de sus apartes tiene la definición de Saneamiento Automático en el sentido de ser:

un efecto legal que opera por ministerio de la ley exclusivamente a favor del Estado, cuando este adelanta procesos de adquisición de bienes inmuebles, por los motivos de utilidad pública consagrados en la ley para proyectos de infraestructura de transporte. En virtud de tal efecto legal, el Estado adquiere el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando resueltas a su favor todas las disputas o litigios relativos a la propiedad. (Congreso de la República, 2013)

En concordancia, el artículo 21 de la norma objeto de análisis, reza sobre el saneamiento por motivos de utilidad pública que:

La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición; incluso, los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa

puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. (Congreso de la República, 2013)

Asimismo, su párrafo segundo expresamente prescribe que:

El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario. (Congreso de la República, 2013)

Efectivamente, la figura jurídica descrita arriba, fue reglamentada con el Decreto No. 737 de 2014, y le dio forma al trámite del saneamiento automático, pues indicó el procedimiento y requisitos que se deben agotar sobre los bienes inmuebles que cuenten, o no, con antecedente registral. Este aplica para los predios que, por motivos de utilidad pública e interés social, sean necesarios para proyectos de infraestructura de transporte. Es así como el artículo sexto de dicho Decreto consagra el saneamiento por ministerio de la ley para referirse al procedimiento a seguir cuando se trate de inmuebles que carezcan de título traslativo y de identidad registral:

Artículo 6°. Declaratoria de saneamiento por ministerio de la ley. El saneamiento automático respecto de inmuebles utilizados o por utilizar por la entidad pública en proyectos de infraestructura de transporte, que carezcan de título traslativo de dominio y de identidad registral, se declarará mediante acto administrativo motivado en el que se expresarán las razones de utilidad pública e interés social que fundamentan la declaratoria. Dicho acto será título suficiente para la apertura de folio de matrícula inmobiliaria por la Oficina de Registro competente y servirá como prueba del derecho real de dominio a favor del Estado. (Presidencia de la República, 2014)

Es importante resaltar que, la aplicación del saneamiento automático establecido en el artículo 6 del Decreto citado, es una herramienta ampliamente utilizada por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, para la ejecución de los proyectos de infraestructura a su cargo. En consecuencia, esa Entidad ha producido actos administrativos, donde solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro, la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria a su favor, para varios terrenos urbanos que presentaban carencia de antecedente registral. Sin embargo, se precisa que los actos administrativos que ha registrado corresponden a proyectos surgidos con posterioridad a la promulgación de la Ley 1682 de 2013.

Hasta la fecha de elaboración del presente artículo, no se conoce un pronunciamiento judicial (jurisprudencia o concepto del Consejo de Estado o alguna otra Corte), o administrativo de entes competentes (alcaldías, departamentos, ministerios y/o superintendencias) que se manifiesten contrarios a este procedimiento.

3. Competencia del metro de Medellín para realizar saneamiento automático

Para determinar la competencia de la Empresa, que le permita iniciar y llevar a término los procesos de saneamiento automático que buscan la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria a los terrenos que presentan una carencia de antecedente registral, se debe acudir a los Estatutos de la Entidad. Allí se encuentra que: la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda., o Metro de Medellín Ltda., es una sociedad constituida entre entidades públicas: Municipio de Medellín y Departamento de Antioquia, con un 50 % de participación respectivamente, quienes se constituyeron como una empresa de responsabilidad limitada, asimilada a una Empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden municipal, mediante Escritura Pública No. 1020 del 31 de mayo de 1979 de la Notaría Novena del Círculo Notarial de Medellín, de acuerdo con lo establecido también en el certificado de existencia y representación de la sociedad expedido por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

Adicional a ello, la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. o Metro de Medellín Ltda., tiene por objeto social, entre otros:

La ejecución de operaciones urbanas y desarrollos inmobiliarios, orientados al desarrollo del sistema de transporte masivo, en los términos previstos en las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 1682 de 2013 y 1742 de 2014, o aquellas que las modifiquen, aclaren o complementen y en los planes de ordenamiento territoriales, a través de cualquier modalidad de actuación urbanística, incluido el desarrollo de unidades de actuación urbanísticas, unidades de gestión, cooperación entre partícipes, o los demás sistemas previstos en la normatividad vigente, utilizando los instrumentos de financiación y gestión del suelo y en especial, adquirir por enajenación voluntaria o mediante los mecanismos legales de expropiación judicial o administrativa, los inmuebles que requieren para el cumplimiento de su objeto. Tal actividad se podrá desarrollar siempre y cuando se otorguen por la Nación, las entidades territoriales correspondientes, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, las

autorizaciones que la normatividad exija para llevar a cabo dichas actividades. (Metro de Medellín Ltda, 2024)

De acuerdo con lo reglado en el estatuto social, y teniendo en cuenta que, el Metro de Medellín, si bien es una sociedad limitada (Ltda.), se asimila a una empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal. En el objeto de ésta, se pueden identificar los roles de desarrolladores de la función pública de planificar, ejecutar, mantener, mejorar y rehabilitar los proyectos y obras de infraestructura del transporte, acorde al artículo 5 de la Ley 1682 de 2013. Por este motivo, le es dable aplicar la figura del saneamiento automático, bien sea a los predios que cuentan con un título real de dominio y tengan un error en su tradición, así como a los terrenos que presentan una carencia de antecedente registral.

Para adelantar el trámite de la declaratoria de los terrenos con carencia de antecedente registral, el Metro no requiere la autorización de los municipios o distritos. Solo basta con solicitarle a los entes territoriales, que le certifique, si los terrenos de interés, cuentan, o no, con un título real de dominio. En caso de que los municipios o distritos, no tengan un folio de matrícula abierto, que refiera a un bien fiscal, de uso público o baldío, deberán certificar la inexistencia de un título debidamente registrado que los acredite como los titulares del derecho real de dominio del área pretendida por la Empresa.

Con relación a los terrenos baldíos, no le es posible a los entes territoriales acudir de pleno derecho al artículo 123 de la ley 388, pues estos, previamente ya debieron haber sido declarados de acuerdo con el procedimiento establecido en las Instrucciones Administrativas No. 3 y 6 de 2015, emitidas por la Superintendencia de Notariado y Registro. De lo contrario, estarían vulnerando el derecho de terceros que pudiesen contar con la titularidad del suelo, e incluso afectar la aplicación de las normas que le permiten al Metro utilizar los mecanismos de financiación establecidos en los planes nacionales de desarrollo, los cuales tienen su base en la ley 1682.

En caso de que los entes territoriales cuenten con un título debidamente registrado sobre las fajas de terreno que correspondan a la infraestructura de transporte masivo, existe otra vía para que la Empresa pueda acceder a la propiedad de la tierra. Ésta es, la búsqueda de la cesión a título gratuito del terreno por parte del ente territorial. Pese a lo complejo de esta figura, es posible solicitar la desafectación de los bienes de uso público a los concejos municipales y distritales, con el objetivo de que, los que son necesarios para el funcionamiento de la infraestructura de transporte, sean un motor de financiamiento de los sistemas de transporte masivo. Esto redundará en mejoras a

las propias finanzas de los entes territoriales, pues al ser el metro autosustentable, la carga pública en materia de movilidad podría verse reducida. Esto, en consonancia con la premisa que, los bienes fiscales y de uso público, deben atender los fines del ordenamiento territorial.

Conclusiones

El Metro de Medellín, como ente gestor de la función pública de la infraestructura de transporte, cuenta con la competencia para llevar a cabo los procesos de saneamiento automático establecidos en la ley 1682 de 2013 y sus normas complementarias y concordantes. Esta calidad le permite adelantar los procedimientos requeridos para solicitar a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, la apertura de un folio de matrícula a su nombre, sobre los terrenos que presentan una carencia de antecedente registral y que son necesarios para la operación del sistema. A su vez, contar con el derecho real de dominio del suelo donde opera el sistema de transporte, le permitirá a la Empresa conocer el estado jurídico del suelo donde se asienta la infraestructura y tomar decisiones autónomas sobre su administración, lo cual servirá para la ejecución y desarrollo de las operaciones urbanas que le es posible adelantar.

Referencias Bibliográficas

- Agencia Nacional de Infraestructura (2020). *Resolución No. 20206060018775 de 2020 (marzo 4): por medio de la cual se declara el saneamiento automático por ministerio de la ley de dos franjas de terreno requeridas para la ejecución del proyecto vial Cartagena Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad, ubicados en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Departamento del Atlántico*. Diario Oficial.
- Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (1873). *Código Civil de la Unión de 1873 (mayo 26)*. Diario Oficial N. 2.867.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997 (julio 24): por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial N. 43.091.
- Congreso de la República de Colombia (2011). *Ley 1450 de 2011 (junio 16): por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Diario Oficial.

- Congreso de la República de Colombia (2012). *Ley 1579 de 2012 (octubre 1): por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia (2013). *Ley 1682 de 2013 (noviembre 22): por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia (2019). *Ley 1955 de 2019 (mayor 25): por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Diario Oficial N. 50.964.
- Congreso de la República de Colombia (2014). *Ley 1742 de 2014 (diciembre 26): por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia (2018). *Ley 1882 de 2018 (enero 15): por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia (2021). *Ley 2079 de 2021 (enero 14): por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia (2023). *Ley 2294 de 2023 (mayo 19): por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*. Diario Oficial.
- Corte Constitucional. (1995). *Sentencia No. C-595. Ref.: Expediente No. D-971, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la ley 48 de 1882, el artículo 61 de la ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz*. Corte Constitucional.
- Consejo de Estado (2004). *Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No. 1.592. Referencia: Cesión de baldíos urbanos a los municipios y distritos*. Consejo de Estado.
- Metro de Medellín Ltda. (2024). *Estatutos Metro de Medellín*. <https://www.metrodemedellin.gov.co/hubfs/gobierno-corporativo/estatutos-metro-julio-2024.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015). *Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015: por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Diario Oficial.

Presidencia de la República. (2014). *Decreto No. 737 de 2014 (abril 10): por el cual se reglamenta el saneamiento automático por motivos de utilidad pública e interés social de que trata el artículo 21 de la Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013*. Diario Oficial N. 40119.

Superintendencia de Notariado y Registro. (2015). *Instrucción administrativa No. 3. Asunto: Identidad jurídico – registral de bienes baldíos urbanos de propiedad de las entidades territoriales cedidos por la Nación, en virtud de la Ley*. Superintendencia de Notariado y Registro.

Superintendencia de Notariado y Registro. (2015). *Instrucción administrativa No. 6. Asunto: Modificación Instrucción Administrativa 03 del 26 de marzo de 2015 - Identidad jurídico – registral de bienes baldíos urbanos de propiedad de las entidades territoriales cedidos por la Nación, en virtud de la Ley*. Superintendencia de Notariado y Registro.