

Camilo Daniel Arango Castro

Gestión inmobiliaria en los proyectos de infraestructura

Enfoque al sector minero y petrolero



Colección Textos de Jurisprudencia



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá



UR

Gestión inmobiliaria en los
proyectos de infraestructura.
Enfoque al sector minero y petrolero

A Dios,

Al Maestro, Dr. Gilberto Arango Tovar, gracias a Dios, MI PADRE,

A mi Madre,

Y a mis Hermanos.

Gestión inmobiliaria en los
proyectos de infraestructura.
Enfoque al sector minero y petrolero
Camilo Daniel Arango Castro

COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© 2007 Editorial Universidad del Rosario
© 2007 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia

© 2007 Pontificia Universidad Javeriana
© 2007 Camilo Daniel Arango Castro ISBN: 978-958-8298-47-4
Primera edición: Bogotá D.C., septiembre de 2007 Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: César A. Mackenzie C.
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón Diagramación: Ángel David Reyes Impresión: Cargraphics
Editorial Universidad del Rosario
Calle 13 N° 5-83 • Tels.: 336 6582/83-243 2380
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario

ARANGO CASTRO, Camilo Daniel
Gestión inmobiliaria en los proyectos de infraestructura. Enfoque al sector minero y petrolero / Camilo
Daniel Arango Castro. —Facultad de Jurisprudencia.
Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007. 322 p. — (Colección Textos de Jurisprudencia).

ISBN: 978-958-8298-47-4

Propiedad privada-Legislación / Bienes raíces-Legislación / Bienes públicos-Legislación
/ Recursos naturales-Legislación / Servidumbres (Derecho) / Industria del petróleo-Legislación / I. Título / II.
Serie.

343.025 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

Introducción.....	17
1. Fundamento legal y constitucional de la propiedad inmueble.....	19
2. Clasificación general de los bienes inmuebles	22
2.1 Acercamiento al concepto general de bienes inmuebles.....	22
2.2 Bienes particulares.....	23
2.3 Bienes del Estado.....	23
2.3.1 Bienes baldíos.....	26
2.3.2 Bienes ejidos.....	31

2.3.3	Bienes fiscales	32
2.3.4	Bienes vacantes y mostrencos	35
2.3.5	Bienes ocultos	37
3.	Modos de adquirir los bienes inmuebles	39
3.1	Bienes particulares	39
3.1.1	Ocupación	39
3.1.2	Accesión	41
3.1.3	Tradición	41
3.1.4	Prescripción	43
3.2.1.1	Procesos de adjudicación de baldíos	45
3.2.2	Adquisición de Bienes Ejidos	52
3.2.3	Adquisición de Bienes vacantes y mostrencos	53
3.2.4	Adquisición de Bienes fiscales	55
3.2.5	Adquisición por Accesión (Aluvión)	55
4.	La propiedad sobre el subsuelo	59
4.1	Antecedentes históricos	60
4.2	Evolución histórica en Colombia	65
4.3	Caso “Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana”	74
4.4	Recuento histórico de la evolución normativa frente al tema de la propiedad sobre el subsuelo en Colombia	84
4.5	Sentencia del Consejo de Estado del 29 de octubre de 1996	100
5.	Acercamiento hacia los recursos naturales y su propiedad	108
5.1	Fundamento legal y constitucional	108
5.2	Clasificación	111
5.2.1	Recursos naturales renovables	111
5.2.2	Recursos naturales no renovables	112
5.2.3	Manejo y uso de las aguas en los proyectos de infraestructura	114
6.	Las servidumbres en general	119
6.1	Introducción al tema de las servidumbres	119
6.2	Fundamento legal y constitucional	124
6.3	Características	125
6.4	Clasificación	129
6.4.1	Generales	129
6.4.1.1	Según el origen de su establecimiento	129
6.4.1.2	Según el modo de ejercicio	129
6.4.1.3	Según la carga del predio sirviente	129
6.4.1.4	Según las señales de su existencia	129
6.4.1.5	Según el predio sobre el cual recaen	130
6.4.2	En particular	131
6.4.2.1	Servidumbre de uso de riberas o de flote de la sirga..	131
6.4.2.2	Servidumbre de tránsito	132
6.4.2.3	Servidumbre natural	133
6.4.2.4	Servidumbre de acueducto	135

6.4.2.5	Servidumbres voluntarias.....	136
6.4.2.6	Servidumbres establecidas en el Código de Recursos Naturales (Decreto 2881 de 1974)	137
6.4.2.6.1	Servidumbre de acueducto.....	137
6.4.2.6.2	Servidumbre de desagüe	138
6.4.2.6.3	Servidumbre de presa o estribo	138
6.4.2.6.4	Servidumbre de tránsito para transportar	
Agua en vasijas o recipientes		139
6.4.2.6.5	Servidumbre de abrevadero	139
6.4.2.6.6	Servidumbre de uso de riberas	139
6.4.2.7	Servidumbre pública sobre cuencas hidrográficas	140
6.4.2.8	Servidumbre de aeródromos y aeropuertos	140
6.4.2.9	Servidumbres administrativas.....	140
6.4.2.10	Servidumbre para vías férreas	142
6.4.2.11	Servidumbre para vías férreas	142
6.4.3	Casos que no constituyen servidumbre.....	142
6.4.3.1	Demarcación.....	143
6.4.3.2	Cerramiento.....	143
6.4.3.3	Medianería.....	143
6.4.3.4	Luz y vista	145
6.4.3.5	Aguas lluvias	147
6.5	Constitución y adquisición de las servidumbres en general.....	147
6.5.1	Según su clasificación.....	148
6.5.2	Según el bien sobre el cual recae	148
6.5.3	Según la voluntad de las partes	149
6.5.4	Por sentencia judicial	149
6.5.5	Por el desenglobe de los predios.....	150
6.5.6	Por prescripción	150
6.5.7	En virtud de la ley	151
6.6	Extinción de las servidumbres	151
7.	Servidumbres especiales	154
7.1	Servidumbre minera	154
7.1.1	Fundamento legal y constitucional.....	154
7.1.1.1	Antecedentes históricos	157
7.1.1.2	Concepto y características	159
7.1.1.3	Requisitos para su constitución	159
7.1.1.3.1	Título minero	160
7.1.1.3.2	Aviso	162
7.1.1.3.3	Caución e indemnización.....	163
7.1.1.4	Restricciones a la constitución de la servidumbre.....	164
7.1.1.5	Procedimiento para la constitución de	
la servidumbre		165
7.1.1.5.1	Amparo policivo.....	167
7.1.1.5.2	Perturbación por autoridad administrativa	169
7.1.1.5.3	Clasificación de las servidumbres mineras.	169

7.1.1.5.4	Clasificación de las servidumbres mineras.	169
7.1.1.5.5	Extinción de las servidumbres mineras.....	172
7.2	Servidumbres petroleras	172
7.2.1	Fundamento legal y constitucional	172
7.2.1.1	Antecedentes históricos	174
7.2.1.2	Concepto y características	178
7.2.1.2.1	Es de interés público	182
7.2.1.3	Es de carácter legal	182
7.2.1.4	Es una limitación al derecho de dominio.....	182
7.2.1.5	Su objeto es el desarrollo de la actividad petrolera.....	183
7.2.1.6	Es inseparable e indivisible	183
7.2.1.7	Es indivisible	183
7.2.1.8	Está por fuera del comercio	183
7.2.1.9	Es continua	183
7.2.1.10	Es positiva	183
7.2.1.11	Es aparente	183
7.2.2	Clasificación	184
7.2.2.1	Según el uso que se haga de ellas	184
7.2.2.1.1	De ocupación y uso de terrenos.....	184
7.2.2.1.2	De acueducto.....	184
7.2.2.1.3	De tránsito	185
7.2.2.1.4	De oleoducto	185
7.2.2.1.5	Por el tiempo que ésta se requiera	187
7.2.2.1.6	Permanentes.....	187
7.2.2.1.7	Transitorias	188
7.2.2.1.8	Por el desarrollo de la actividad petrolera.....	188
7.2.2.1.9	Sísmica	188
7.2.2.1.10	Perforación	189
7.2.2.1.11	Producción	189
7.2.2.1.12	Transporte	189
7.2.2.1.13	Refinación	189
7.2.2.1.14	Distribución.....	189
7.2.3	Procedimiento para su Imposición. Descripción de los Decretos 222 de 1983 y 1886 de 1954.....	190
7.2.3.1	Decreto 1886 de 1954	190
7.2.3.2	Decreto 222 de 1983.....	194
7.3	Servidumbre eléctrica	198
7.3.1	Fundamento legal y constitucional	198
7.3.2	Concepto y características.....	200
7.3.2.1	Es una servidumbre legal.....	200
7.3.2.2	De carácter público.....	200
7.3.2.3	Constituye una limitación al dominio	200
7.3.2.4	No se consideran propiamente como una servidumbre.....	200

7.3.3	Procedimiento para su constitución	201
7.3.3.1	Requisitos de la demanda.....	201
7.3.3.2	Extinción de la servidumbre eléctrica	203
7.3.4	Gestiones para la negociación y adquisición de tierras previos a la imposición de la servidumbre.....	203
7.3.4.1	Normatividad	203
7.3.4.2	Fundamento legal y constitucional	203
7.3.4.3	Procedimiento	205
7.3.4.3.1	Definición del proyecto	205
7.3.4.3.2	Identificación predial.....	208
7.3.4.3.3	Identificación catastral	208
7.3.4.3.4	Ficha técnica	208
7.3.4.3.5	Negociación	208
7.3.4.3.6	Indemnizaciones	210
7.3.4.3.7	Daños	210
7.3.4.3.8	Estudio de títulos.....	211
7.3.5	Aspectos generales tenidos en cuenta para la realización de los avalúos requeridos en la constitución de servidumbres especiales	211
7.3.5.1	Procedimiento	211
7.3.5.2	Aspectos técnicos a tener en cuenta para la realización del avalúo	211
7.3.5.2.1	Según el grado de afectación.....	212
7.3.5.2.2	Según el valor y precio de la tierra.....	213
7.3.5.2.3	La renta	214
7.3.5.2.4	Según las mejoras realizadas.....	214
7.3.5.2.5	Según las zonas homogéneas físicas	215
7.3.5.2.6	Según las variables del área en particular .	215
7.3.6	Análisis al derecho notarial, de registro y de catastro aplicado al tema de las servidumbres	218
7.3.6.1	Fundamento legal.....	218
7.3.6.2	El registro	220
7.3.6.2.1	Principios que se derivan del registro	221
7.3.6.2.2	Procedimiento para el registro	222
7.3.6.2.3	Requisitos.....	223
7.3.6.3	Folio de matrícula inmobiliaria.....	224
7	3.6.3.1 Características	224
7	3.6.3.2 Estructura.....	225
7.3.6.4	Registro de mejoras	226
7.3.6.5	Casos dudosos en el registro	227
7.3.7	Expropiación para el desarrollo y ejecución de obras de carácter público del sector petrolero, minero y eléctrico	228
7.3.7.1	Aspectos comunes.....	228
7.3.7.1.1	Características del proceso de expropiación establecidas en el Código de Procedimiento Civil	228

7.3.7.2	Expropiación en la industria del petróleo	230
7.3.7.3	Expropiación en la industria minera	233
7.3.7.4	Expropiación en el sector eléctrico	234
8.	Permisos no ambientales para el desarrollo de la actividad	
	petrolera	236
8.1	Aprobación para la construcción de una refinería.....	236
8.2	Solicitud de aviso para la construcción de un oleoducto.....	236
8.3	Solicitud de aprobación de construcción de un oleoducto.....	238
8.4	En la perforación (exploración).....	238
8.4.1	Forma 4-CR. Intención de perforar	239
8.4.2	Forma 5-CR. Reportes quincenales.....	239
8.4.3	Forma 6-CR. Terminación oficial del pozo.....	239
8.4.4	Forma 7-CR. Permiso para trabajos posteriores.....	240
8.4.5	Forma 10-CR. Terminación de trabajos posteriores	240
8.5	Declarada la comercialidad del pozo (explotación)	240
8.5.1	Cuadro 4. Balance del campo: en éste se informa sobre todo lo relacionado con el pozo: producción, pago de regalías, entrega, etc.	240
8.5.2	Cuadro 7: Estado del pozo.....	240
8.5.3	Forma 9-CR: Informe mensual de producción de pozos de petróleo o condensado.....	240
8.5.4	Formulario 11-CR: Informe de terminación múltiple.	241
8.5.5	Formulario 12-CR: Permiso sobre instalaciones de bombeo neumático.	241
8.5.6	Formulario 13-CR: Proyecto de mantenimiento de presión	241
8.5.7	Formulario 14-CR: Proyecto de recuperación secundaria, inyección de agua.	241
8.5.8	Formulario 15-CR: Proyecto de recuperación secundaria. Desplazamiento de miscible.	241
8.5.9	Formulario 15A-CR: Proyecto de recuperación secundaria de inyección de vapor.	241
8.5.10	Formulario 16: Informe mensual sobre ensayos de potencial de pozos de petróleo.	241
8.5.11	Formulario 17: Informe mensual de producción de	

pozos de gas.....	241
8.5.12 Formulario 18: Informe mensual sobre producción y utilización de gas natural.....	241
8.5.13 Formulario 19: Informe sobre plantas de gas, gas tratado y productos obtenidos.....	241
8.5.14 Formulario 20–CR: Informe mensual sobre Inyección de agua y producción (Recuperación secundaria).....	241
8.5.15 Formulario 21–CR: Informe mensual sobre mantenimiento de presión (Inyección de gas).....	241
8.5.16 Formulario 22–CR: Informe anual sobre mantenimiento de presión (Inyección de gas).....	242
8.5.17 Formulario 23–CR: Informe mensual sobre desplazamiento de miscible.....	242
8.5.18 Formulario 24–CR: Informe anual sobre desplazamiento de miscible.....	242
8.5.19 Formulario 25–CR: Pruebas de pozos de gas.....	242
8.6 Permisos para la servidumbre en vías nacionales	242
8.6.1 Requisitos especiales.....	244
8.6.2 Para la instalación de tuberías que crucen el corredor férreo	248
8.7 Expropiación	254
8.8 Imposición de servidumbre.....	255
8.9 Permiso para el transporte de sustancias químicas de uso restringido.....	255
8.10 Requisitos para la construcción de gasoductos de uso público	256
9. Otras limitaciones al dominio	260
9.1 Reservas especiales en obras de utilidad pública e interés social ...	260
9.1.1 Normatividad.....	260
9.1.2 Concepto y análisis.....	263
10. Conclusiones	268
10.1 Sobre clasificación general de los bienes inmuebles.....	268
10.2 Sobre modos de adquirir los bienes inmuebles	270
10.3 Respecto a la propiedad sobre el subsuelo	270
10.4 Sobre el acercamiento a los recursos naturales y su propiedad.....	271
10.5 Acerca de las servidumbres en general y las servidumbres especiales.....	272
10.6 Acerca de los permisos no ambientales para el desarrollo de la actividad petrolera	275
10.7 Sobre otras limitaciones al dominio.....	275
11. Recomendaciones.....	276
Anexos.....	287
1. Acta de reconocimiento de daños.....	287
2. Minuta de servidumbre.....	289
3. Modelo de demanda de imposición de servidumbre	292
4. Modelo de Solicitud de Permiso para el Acceso al Predio	302

5. Contrato de promesa de constitución de servidumbre de tránsito y de reconocimiento de daños.....	304
6. Modelo de amparo policivo	308
Bibliografía	318
Sentencias del Consejo de Estado	319
Decretos	320
Leyes.....	320

Introducción

La evolución histórico-normativa de Colombia siempre se ha preocupado por reconocer la importancia que, para el desarrollo económico y social de una Nación, implica la propuesta, desarrollo y ejecución de proyectos de infraestructura dedicados a una labor de utilidad pública y de interés social.

Precisamente, la gestión inmobiliaria, aunque no siempre le sea reconocida la importancia que tiene dentro de estas obras, resulta ser, si no la de mayor trascendencia, uno de los más importantes aspectos a tener en cuenta para que jurídicamente sea posible disponer de las áreas o predios, sean éstos de propiedad particular o del Estado, requeridos para su iniciación.

Justamente, la protección legal y constitucional radica en la declaratoria de utilidad pública e interés general de todas aquellas actividades destinadas a la gestión de proyectos, los cuales por su propia trascendencia e importancia representan una gran utilidad para los destinos económicos y sociales del país, y, en este caso, para la industria minera, petrolera y de servicios públicos.

En virtud de dicha declaratoria es que se hace necesario el estudio de la gestión inmobiliaria, la cual se constituye como la primera etapa a realizar antes de la iniciación y ejecución de las obras. Esta consiste en la adquisición de la propiedad, premisos o servidumbres necesarias para el acceso a los inmuebles y para proceder con la construcción de la infraestructura necesaria para la ejecución del proyecto.

Para su desarrollo, las compañías, empresas o entidades dedicadas a su práctica deben tener en cuenta la importancia de los costos y manejo jurídico que les representa la gestión inmobiliaria en todos y cada uno de ellos, pues el ordenamiento jurídico cumple con otorgarles prerrogativas y privilegios (de tiempo y modo, entre otros) en relación con otras industrias, pero en ellas recae la responsabilidad de incluir esta etapa dentro del presupuesto económico y plazos de ejecución del proyecto. De lo contrario, se generarían sobrecostos e inseguridad jurídica que llevarían al decaimiento del mismo o, peor aún, a la quiebra de la compañía.

El análisis dentro del cual se enmarca esta obra es el estudio, como se esbozó anteriormente, de todo el manejo inmobiliario como etapa previa al desarrollo y ejecución de las obras en los proyectos de infraestructura destinados a la industria minera, petrolera y un breve enfoque hacia el sector energético. Además, se expondrán los temas de la propiedad tanto de los Bienes particulares como de los del Estado, su adquisición, limitaciones y el acceso a los mismos en virtud de la expropiación o la constitución e imposición de las servidumbres, sobre las cuales se hará un especial estudio aplicado a estos tres grandes sectores.

Finalmente, este trabajo se ha elaborado tratando de exponer los temas, por decirlo así, cronológicamente, según como la práctica indica que se debe proceder para el ordenado análisis de todos y cada uno de los aspectos a tener en cuenta en la iniciación de esta primera etapa, que para efectos de este trabajo se ha denominado "Gestión Inmobiliaria".

1. Fundamento legal y constitucional de la propiedad inmueble

Tanto la Constitución Política de Colombia como la legislación civil y administrativa se han ocupado del tema de los Bienes en general y su propiedad en el territorio Nacional de diversas formas que solo deben estudiarse y analizarse como una unidad para poder entender su verdadero propósito y finalidad. Así, la Constitución Política en su artículo 58 consagra la propiedad como un derecho fundamental:

“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, les inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociadas y solidarias de propiedad.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociadas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública, interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Esta se fijara consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio”.

De suma importancia resulta que se establezca como limitación al derecho de propiedad el que esta deba ceder ante la utilidad pública o el interés social, imponiéndole obligaciones y haciéndola susceptible de ser adquirida por el estado vía expropiación, pues tomando la clasificación de los Bienes desde el punto de vista de la propiedad, estos son Particulares o de la Nación, siendo aquellos los que pertenecen a un particular, y estos los que radican en cabeza del Estados en términos generales.

Por su parte, el Código Civil en su libro segundo, a partir del artículo 653, trata el tema de los Bienes en general, su uso, posesión, dominio y goce. Clasificándolos en corporales e incorporales y tangibles e intangibles. Así, los primeros son muebles e inmuebles, y los segundos son derechos reales y personales. Además, los define, y establece un marco jurídico general que, por analogía, es aplicado en todas las ramas del derecho aun cuando, como en el caso de los Bienes públicos, tengan un régimen especial que los regule.

El resto de la normatividad que complementa el régimen jurídico de los Bienes, se encuentra en las diversas leyes y Derechos que las reglamentan, las cuales van orientadas principalmente a los temas de su propiedad, función y adquisición por parte de los particulares o el Estado.

Es importante precisar el marco territorial dentro del cual se ha de mover la legislación que trata los temas de los Bienes inmuebles y su propiedad en Colombia. Por esto resulta necesario consultar los preceptos constitucionales al respecto para determinar el campo de acción dentro del cual es plenamente aplicable toda esta legislación.

Al respecto, la Constitución Política abarca el tema de la delimitación territorial de la siguiente forma:

“Artículo 101. Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el congreso, debidamente ratificados por el presidente de la Republica, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.

Los limites señalados en la forma prevista por esta constitución, solo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el congreso, debidamente ratificados por el presidente de la república.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Isla de Mal Pelo y demás Isla, islotes, Cayos, morros y bancos que le pertenecen Fundamento legal y constitucional de la propiedad inmueble.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

Artículo 102. El territorio, con los Bienes públicos que de él forman parte, pertenece a la Nación.

Artículo 150 # 1. Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 18. Dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.”

Ahora resulta necesario tener en claro que los Bienes sobre los cuales recae la propiedad privada del Estado, por expreso mandato constitucional, no siempre han de ser los mismos. Especial reserva se hace por parte de la Constitución de 1991 respecto del subsuelo y los recursos naturales no renovables, pues, como se habría de explicar a lo largo de este trabajo, estos pertenecen exclusivamente al dominio del Estado, aunque respetando los derechos adquiridos que sobre los mismos se hayan constituido en cabeza de los particulares que así lo demuestren, con arreglo a las leyes preexistentes. Así lo ha manifestado la Carta Política:

“Artículo 332. El estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicios de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.”

Es de entender, entonces, que se debe hacer una clara diferencia entre el suelo y el subsuelo, pues el primero es susceptible de ser adquirido por medio de los títulos y modos legalmente establecidos, mientras que el segundo siempre pertenecerá al dominio del Estado. Según lo anterior, se tiene que el suelo será un Bien superficial (la tierra, etc.) que puede ser de propiedad particular o del Estado, mientras que todo lo que comprenda el subsuelo y lo que en este se encuentra (recursos naturales no renovables), siempre serán un Bien del Estado.