



Bogotá D.C.,

ASUNTO: 2021ER0116495. Implementación y control - Licencias urbanísticas - Procedimiento - Titulares (Soportes). Ley 2044 de 2020.

Cordial saludo:

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibió la comunicación del asunto, mediante la cual realiza unos planteamientos que se transcriben y resuelven a continuación:

**1. “¿La administración municipal, curadores urbanos o quien haga sus veces, puede otorgar una licencia de construcción a un poseedor u ocupante respecto del predio donde están asentados? De ser así ¿Qué documento deben solicitar al poseedor y/o ocupante para suplir el certificado de libertad y tradición del predio donde se va a ejecutar la construcción?”.**

Resulta pertinente indicar que el parágrafo del artículo 2.2.6.1.2.1.5 del Decreto 1077 de 2015, determina la posibilidad de que los poseedores sean titulares de licencias urbanísticas, en los siguientes términos:

**“Artículo 2.2.6.1.2.1.5 Titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción.**

(...)

**Parágrafo. Los poseedores sólo podrán ser titulares de las licencias de construcción y de los actos de reconocimiento de la existencia de edificaciones. (Énfasis fuera del texto original)”.**

De acuerdo con la anterior disposición se precisa que las licencias de construcción podrán ser solicitadas por los titulares de derechos reales principales de dominio y por los poseedores de los predios.

Ahora bien, en cuanto a la forma de acreditar la condición de poseedor en el proceso de licenciamiento, resulta pertinente aclarar que, ni el Decreto 1077 de 2015, ni la Resolución 462 de 2017<sup>1</sup> establecen exigencia probatoria alguna para ello, por lo cual, se concluye que

<sup>1</sup> Por medio de la cual se establecen los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas y de modificación de las licencias urbanísticas vigentes.



sobre este aspecto existe libertad probatoria y el interesado puede acudir a cualquier medio de prueba de los establecidos en el Código General del Proceso<sup>2</sup>, que demuestre dicha circunstancia, la cual deberá aportar al proceso de solicitud de licenciamiento.

Adicionalmente, se informa que la prueba sobre la calidad de poseedor que se allegue para solicitar la licencia de construcción solamente se tendrá en cuenta para efectos de legitimar su vocación como titular de la solicitud de licencia de construcción, toda vez que, de acuerdo con el artículo 2.2.6.1.2.3.3. del Decreto 1077 de 2015 “*la expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella*”.

**2. “...con ocasión del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, Ley 149 de 2020, Ley 2044 de 2020 y Decreto 523 de 2021 ¿Cuál es el área mínima y máxima, metros lineales de fachada y fondo, que debe cumplir un predio para que el municipio pueda titular el bien inmueble en el marco de proyectos de titulación gratuita desarrollado por el ente territorial?”.**

Sea lo primero indicar que el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 establece condiciones generales para la cesión de a título gratuito o enajenación de bienes fiscales. Sin embargo, no determina condiciones físicas que deben cumplir los predios objeto de adjudicación.

Con fundamento en este artículo, y en los artículos 211 y 276 de la misma ley, se expidió el Decreto 149 de 2020 mediante el cual, entre otros, se modificó el Capítulo 2 del Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015 el cual se refiere a la transferencia de bienes inmuebles fiscales entre entidades, así como a la cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente.

En estas disposiciones no se establecieron condiciones especiales sobre dimensiones de predios o su sometimiento a algún tipo de normas que determinara áreas mínimas.

Con posterioridad a este decreto se expidió la Ley 2044 de 2020 “*Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*”.

El artículo 10 de esta ley determinó la información que debe contener el acto administrativo de cesión a título gratuito. En el mismo artículo se indica que, entre otros, se dejará expresa constancia en la parte resolutoria del acto administrativo de la obligación del ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT.

Así mismo, el párrafo del mismo artículo señala que “*El acto administrativo de cesión a título gratuito incluirá la mejora en aquellos casos en que esta se encuentre previamente reconocida e identificada en debida forma. En los demás casos, solo hará referencia al suelo y será responsabilidad del cesionario adelantar los trámites a que haya lugar para obtener su*

<sup>2</sup> Ley 1564 de 2012, Artículo 165. Medios de Prueba. “*Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez (...)*”



*reconocimiento dentro de los dos (2) años siguientes a la inscripción del título de propiedad en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos”.*

Es importante aclarar que, conforme al artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015 el reconocimiento de edificaciones se podrá adelantar siempre y cuando se cumpla con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes.

Con fundamento en lo dispuesto en la Ley 2044 de 2020 se expidió el Decreto 523 de 2021 *“Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el saneamiento predial y la transferencia de bienes inmuebles fiscales”*. En este se modificó integralmente el Capítulo 2 del Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

El artículo 2.1.2.2.2.9 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el mencionado decreto, señala el contenido y término para la expedición del acto administrativo de cesión. El literal c) del inciso segundo del mismo artículo dispone, al igual que la Ley 2044 de 2020, que se deberá dejar expresa constancia de *“c) La obligación del (de los) ocupante (s) de acatar la normativa urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen”*.

Así mismo, el parágrafo 3 del artículo 2.1.2.2.29. del Decreto 1077 de 2015 señala que *“El acto administrativo de cesión a título gratuito incluirá la mejora o construcción en aquellos casos en que esta se encuentre previamente reconocida e identificada en debida forma. En los demás casos, solo hará referencia al suelo y será responsabilidad del cesionario adelantar los trámites a que haya lugar para obtener su reconocimiento dentro de los dos (2) años siguientes a la inscripción del título de propiedad en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos”*.

Por otra parte, el inciso primero del artículo 2.1.2.2.2.15 del mismo decreto, adicionado por el Decreto 523 de 2021, señala que *“Cuando se trate de predios que formen parte de otros de mayor extensión o que no cuenten con folio de matrícula individual, previamente la entidad titular con sujeción a los límites de extensión previstos en el plan de ordenamiento territorial respectivo podrá tramitar ante la autoridad encargada de la gestión catastral la segregación del área de la mejora y/o construcción, de manera que la transferencia corresponda a esta última”*. (Subrayas por fuera del texto original).

Según lo expuesto, las normas nacionales no contemplan condiciones de área mínima y máxima, metros lineales de fachada y fondo, que deban cumplir los predios para que el municipio pueda titular el bien inmueble en el marco de proyectos de titulación gratuita desarrollado por el ente territorial. No obstante, se deberá dar cumplimiento a las normas urbanísticas establecidas en los planes de ordenamiento territorial que pueden incluir parámetros de fachadas y aislamientos entre otros.

**3. “¿es necesario que la administración municipal emita inicialmente una resolución por medio de la cual se adjudique un bien baldío urbano, para posteriormente emitir una nueva resolución de adjudicación del bien en favor de un particular en el marco de proyectos de titulación gratuita?”**



El artículo 3 de la Ley 2044 de 2020 dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 3o. TRANSFORMACIÓN DE BIENES BALDÍOS URBANOS. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes Fiscales, Bienes Fiscales Titulables o bien de uso público, las entidades territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos: (...)*

*4. La entidad territorial debe hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general, el cual será publicado.*

*Registrar, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo con las normas vigente”.*

Este artículo señala la manera en que los predios baldíos urbanos se identifican y transforman en bienes fiscales, bienes fiscales titulables o bienes de uso público. Este procedimiento culmina con la expedición de un acto administrativo de carácter general.

Por otra parte, el artículo 2.1.2.2.2.9. del Decreto 1077 de 2015 determina los requisitos para la expedición del acto administrativo mediante el cual se realiza la cesión gratuita de bienes fiscales.

En consecuencia, tratándose de bienes baldíos urbanos, estos deben ser declarados como bienes fiscales titulables mediante un acto administrativo de carácter general y, para su cesión gratuita a los ocupantes, debe expedirse un acto administrativo de carácter particular y concreto en los términos del artículo 2.1.2.2.2.9 del Decreto 1077 de 2015.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28<sup>3</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el marco de las competencias establecidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formulación de políticas y orientación de procesos de desarrollo territorial, con fundamento en las cuales se emiten conceptos de carácter general sin abordar asuntos particulares ni concretos.

Cordialmente,

**CAMILO ANDRÉS QUIROZ HINOJOSA**  
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: H. Rodríguez  
Revisó: D. Cuadros / L. Pardo / D. Villa

<sup>3</sup> Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.