

Bogotá, D. C.,

2023EE0050282



Señor

Asunto: Consulta – Ley 2044 de 2020 – saneamiento de predios
Radicado - 2023ER0052750 del 26/04/2023
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el día 28/04/2023.

Cordial saludo,

En atención a la consulta del asunto, en la cual realiza unos interrogantes sobre la Ley 2044 de 2020, por medio de la cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y, el Decreto 523 de 2021, se realizan algunas consideraciones de conformidad con las funciones asignadas a la Oficina Asesora Jurídica por el Decreto Ley 3571 de 2011¹, especialmente la función de emitir conceptos de carácter general sobre los asuntos de competencia del Ministerio, sin pronunciamientos sobre situaciones de carácter particular y concreto.

La petición será atendida en la modalidad de consulta, con el término para resolverse de 30 días siguientes a su recepción, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Consultas 1 y 2:

«1. Pueden las Alcaldías Municipales ceder a título gratuito bienes fiscales a particulares, cuando cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2.1.2.2.2.5 del decreto 523 de 2.021.

2. Si los particulares no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 2.1.2.2.2.5 del decreto 523 de 2.021, las Alcaldías Municipales ¿Pueden realizar la enajenación de bienes fiscales a particulares?, de conformidad con el artículo 2.1.2.2.2.13 del decreto 523 de 2.021.» (sic).

Consideraciones:

El artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, fijó la cesión a título gratuito o enajenación directa de bienes fiscales:

¹ "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio."

"Artículo 7. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes:

(...) 14. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio. (...)"

«ARTÍCULO 277. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE BIENES FISCALES. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 14. Cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales. Las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de inmuebles con mejoras construidas sobre bienes de uso público o destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protección, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

PARÁGRAFO 1o. *Para bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional, procederá la enajenación directa del predio fiscal por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta. El Gobierno nacional reglamentará la materia.*

PARÁGRAFO 2o. *Para los procesos de cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquella que exige la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.*

PARÁGRAFO 3o. *En las resoluciones administrativas de transferencia mediante cesión a título gratuito, se constituirá patrimonio de familia inembargable.*

PARÁGRAFO 4o. *La cesión de la que trata el presente artículo solo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular por concepto de impuesto predial.*

PARÁGRAFO 5o. *Las administraciones municipales o distritales podrán suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción mediante los procedimientos de saneamiento contable, las deudas a cargo del cedente por conceptos de tributos a la propiedad raíz respecto al bien cedido en el marco de este artículo»*

De manera complementaria, el legislador aprobó la Ley 2044 de 2020, que tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años) y cumplan

con los requisitos establecidos en la ley, así como la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.²

En ese orden, la Ley 2044 de 2020, trajo consigo la disposición innovadora en materia de baldíos urbanos, permitiendo a los municipios y distritos efectuar la transformación de estos terrenos en bienes fiscales, bienes fiscales titulables y bienes de uso público, señalado en su artículo 3º, a saber:

«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:

- 1. Identificar el bien baldío urbano que se pretende convertir en bien fiscal, bien fiscal titutable o bien de uso público;*
- 2. Hacer el estudio de títulos correspondiente;*
- 3. Solicitar la carencia de identidad registral a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente;*
- 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 vigentes.»*

Por lo tanto, respecto a la transformación de bienes baldíos urbanos a bienes fiscales, bienes fiscales titulables o bien de uso público, se establece que las entidades territoriales deberán identificar el bien baldío urbano que se pretende convertir y realizar el estudio de títulos correspondiente. A su turno, deberán solicitar la carencia de identidad registral a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente y, por último, deberán hacer la declaratoria de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general que deberá ser registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Para reglamentar la Ley 2044 de 2021, se expidió el Decreto 523 de 2021, el cual modificó el Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con el saneamiento predial y la transferencia de bienes inmuebles fiscales fundamentado en los artículos del 9 al 18 de la Ley 2044 de 2020.

El procedimiento que deben seguir las entidades públicas está en el Capítulo 2 del Decreto 1077 de 2015, principalmente en la Sección 2 comprendida entre los artículos 2.1.2.2.2.1 al 2.1.2.2.2.15.

De acuerdo con las prerrogativas de carácter general recogidas en el Decreto 1077 de 2015, la entidad cedente debe realizar la identificación jurídica y técnica del inmueble, la cual está regulada en el artículo 2.1.2.2.2.1, a saber:

² Ver artículo 1º de la Ley 2044 de 2020.

«**ARTÍCULO 2.1.2.2.2.1. Identificación jurídica y técnica del inmueble.** El trámite de cesión gratuita de bienes fiscales se adelantará de oficio o solicitud de parte.

En el marco del proceso de transferencia la entidad cedente deberá verificar que la titularidad de pleno dominio del inmueble esté a su nombre y que, además, se encuentre libre de gravámenes que impidan su transferencia.

Así mismo, se deberán realizar las acciones técnicas necesarias para establecer la identificación física del inmueble verificando que:

- 1. Cuenten con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional.*
- 2. Se ubique dentro del perímetro urbano del municipio o distrito.*
- 3. No se encuentre ubicado en bienes, de uso público, bienes destinados a fines institucionales de salud o educación, en áreas insalubres, de alto riesgo no mitigable, en zonas de conservación o protección ambiental y las demás áreas previstas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.*

Parágrafo 1º. *La identificación de las mejoras o construcciones estará basada en la información que suministren la entidad cedente o la autoridad encargada de la gestión catastral, de conformidad con las disposiciones que regulen la materia.*

Parágrafo 2º. *La identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos de que trata el artículo 3 de la Ley 2044 de 2020, no se sujetara a las previsiones contenidas en el presente artículo.»*

Una vez la entidad cedente verifique el cumplimiento de los requisitos del bien inmueble objeto de cesión gratuita, deberá verificar que el hogar cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 2.1.2.2.2.5³ del citado decreto y garantizar la comunicación de la actuación administrativa a terceros conforme al artículo 2.1.2.2.2.8.

Cumplido el trámite anterior, expedirá un acto administrativo particular que debe reunir los siguientes requisitos:

"Artículo 2.1.2.2.2.9. Contenido y término para la expedición del acto administrativo de cesión. Cumplido lo anterior y resuelta la situación de los terceros interesados, de ser el

³ «Artículo 2.1.2.2.2.5. Requisitos del hogar. La cesión a título gratuito solo procederá para aquel hogar ocupante que reúna las siguientes condiciones:

- 1. No ser propietario de una vivienda en el territorio nacional.*
- 2. No haber sido beneficiario de un subsidio familiar de vivienda, que haya sido efectivamente aplicado, salvo quien haya perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999, o esta haya resultado afectada o destruida por causas no imputables al hogar beneficiario, o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado el subsidio haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o que haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno.*
- 3. No haber sido beneficiario a cualquier título, de las coberturas de tasa de interés, salvo quien haya perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999, o esta haya resultado afectada o destruida por incumplimientos imputables a oferentes, constructores, gestores y/o ejecutores, o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado la cobertura haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o que haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno.*
- 4. Acreditación de la ocupación ininterrumpida en el inmueble con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo de cesión gratuita.»*

caso, la entidad cedente emitirá el acto administrativo que corresponda dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

El acto administrativo de cesión incluirá la siguiente información:

1. Consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del bien fiscal titulado;
2. Nombre e identificación del (de los) ocupante(s);
3. Dirección e identificación catastral del bien fiscal titulado;
4. Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregar la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso;
5. Descripción del área y los linderos del bien fiscal titulado, mediante plano predial catastral;
6. La entidad pública que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo de proceso de titulación;
7. La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos. Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutive del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan:

Adicionalmente se dejará expresa constancia en la parte resolutive del acto administrativo de lo señalado a continuación:

a. La obligación de restituir el bien fiscal titulado cuando exista decisión judicial en firme que establezca que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada;

b. La solicitud a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el bien fiscal titulado como la de la edificación o mejora reconocida;

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.

d. La constitución de patrimonio de familia inembargable.

e. La afectación del inmueble a vivienda familiar cuando sea procedente, de conformidad con lo previsto en la Ley 258 de 1996, modificada por la Ley 854 de 2003. Cuando la situación del hogar no permita la inclusión de la afectación, la entidad pública deberá expresarlo en el contenido del acto administrativo.

Parágrafo 1°. En el ítem de nombre e identificación del (de los) ocupante (s) se deberá relacionar el o los nombres, apellidos y cédula de ciudadanía de los integrantes del hogar identificados dentro de la actuación administrativa.

Parágrafo 2°. La información sobre la descripción del área y los linderos del bien fiscal titulado a que hace referencia el numeral 5) del presente artículo, podrá sustituirse mediante plano topográfico elaborado por un topógrafo o ingeniero catastral con matrícula profesional vigente, el cual deberá incluir coordenadas Magna Sirgas, en ausencia de plano predial catastral.

Parágrafo 3°. El acto administrativo de cesión a título gratuito incluirá la mejora o construcción en aquellos casos en que ésta se encuentre previamente reconocida e identificada en debida forma. En los demás casos, sólo 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”.

Así las cosas, el inmueble a transferir debe cumplir las condiciones, señaladas en el artículo 2.1.2.2.2.1. ibidem:

1. Cuento con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional.
2. Se ubique dentro del perímetro urbano del municipio o distrito.
3. El bien inmueble fiscal no puede estar ubicado en bienes de uso público, bienes destinados a fines institucionales de salud o educación, en áreas insalubres, de alto riesgo no mitigable, en zonas de conservación o protección ambiental y las demás áreas previstas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

No obstante, el Gobierno nacional previendo la posibilidad de que existieran bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con una destinación económica habitacional, en el artículo 2.1.2.2.2.13 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 523 de 2021, estableció que, en dichos casos, se procederá a la enajenación a favor del ocupante, a saber:

«Artículo 2.1.2.2.2.13. Enajenación de bienes fiscales. Para los bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente procederá la enajenación de acuerdo con los siguientes lineamientos señalados en el ordenamiento jurídico:

1. Los bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras o construcciones que no cuenten con destinación económica habitacional, se podrán enajenar directamente por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta, en los términos del parágrafo 10 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019.

2. Los bienes inmuebles fiscales con mejoras o construcciones de destinación económica habitacional, ocupados ilegalmente por hogares que no cumplan con los criterios previstos en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, se podrán enajenar sin sujeción a las normas de contratación estatal, mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable y una vez inscrita en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos, constituirá plena prueba de propiedad, en los términos del artículo 14 de la Ley 2044 de 2020.

3. Los bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras realizadas por parte de instituciones comunales y Organizaciones de Acción Comunal (OAC), instituciones religiosas y conexas, se podrán enajenar por su avalúo catastral, con un descuento del 60%, que será pagado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad. en los términos del artículo 9 de la Ley 2044 de 2020.

Parágrafo 1°. Las entidades públicas del orden nacional titulares de los bienes inmuebles fiscales podrán transferir en virtud del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, los predios a los que se refiere el presente artículo. Transferido el inmueble, la entidad receptora se encargará de realizar de conformidad a las condiciones del ordenamiento jurídico las actuaciones administrativas necesarias para su saneamiento, tales como: regularización y legalización urbanística; actualización catastral; incorporación, actualización, corrección y modificación de planos cartográficos, topográficos o planimétricos; actualizaciones de cabida y linderos. Así mismo, se ocupará de gestionar la titulación de los predios ocupados ilegalmente, en el marco del artículo 2.1.2.2.3.6. del presente Decreto.

Parágrafo 2°. Las entidades públicas del orden nacional a las que hacen referencia el artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, y los artículos 9 y el 14 de la Ley 2044 de 2020, realizarán el trámite de la enajenación directa dispuesto en el presente artículo por medio del mecanismo previsto en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, para que sea Central de Inversiones (CISA) quien gestione los inmuebles, cuando la entidad territorial no los necesite, o en el evento en que no se acepte su enajenación, según sea el caso.

Parágrafo 3°. Los inmuebles que le son conexos a la misión pastoral o social de las iglesias se harán efectivas siempre y cuando estos se encuentren bajo su administración y la ocupación haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del trámite administrativo.

Parágrafo 4°. Para la enajenación de que trata el numeral 3 del presente artículo, las instituciones comunales, las Organizaciones de Acción Comunal (OAC), y las instituciones religiosas y conexas deberán acreditar formalmente la inscripción de su personería jurídica en el registro correspondiente.»

Conforme a la normativa expuesta y, en aras de dar respuesta a los interrogantes de la consulta, resulta importante precisar lo siguiente:

1. La **cesión a título gratuito de un bien inmueble fiscal** procede cuando se cumple con los siguientes criterios:
 - a) El bien inmueble fiscal ocupado ilegalmente cuenta con destinación económica habitacional (Vivienda),
 - b) El bien inmueble fiscal ocupado ilegalmente cuenta con mejoras o construcciones,
 - c) El hogar que ocupa ilegalmente el bien inmueble fiscal con destinación económica habitacional, debe cumplir con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y la ocupación haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo,
 - d) El bien inmueble fiscal se ubique dentro del perímetro urbano del municipio o distrito y,
 - e) El bien inmueble fiscal no puede estar ubicado en bienes de uso público, bienes destinados a fines institucionales de salud o educación, en áreas insalubres, de alto riesgo no mitigable, en zonas de conservación o protección ambiental y las demás áreas previstas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el

Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

2. En el evento de que no se cumplan los criterios para la cesión a título gratuito de un bien inmueble fiscal antes señalados, bien sea porque la destinación económica de bien inmueble fiscal no es habitacional o el hogar no cumple con los requisitos para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social, **procederá la enajenación (venta) directa del bien**, de conformidad con los numerales 1º y 2º del artículo 2.1.2.2.2.13 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 523 de 2021.
3. Tanto para la cesión a título gratuito como para la enajenación directa del bien inmueble fiscal, es requisito legal que el bien cuente con mejoras o construcciones; por lo tanto, un lote sin mejoras ni construcciones de ningún modo aplica para ser objeto de la cesión gratuita o enajenación directa bajo los parámetros del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, Ley 2044 de 2020 y el Decreto 523 de 2021.

Consulta 3:

«3. Si una persona cumple con los requisitos establecidos en el artículo 2.1.2.2.2.5 del decreto 523 de 2021, entre ellos, no cuenta con propiedades, y solicita a la Alcaldía la cesión a título gratuito de tres bienes fiscales, en los cuales construyo, para cada bien, una casa. ¿Es posible que la Alcaldía pueda ceder a título gratuito los bienes? O por el contrario ¿La Alcaldía debe realizar la enajenación de bienes fiscales a particulares? Si no procede ninguno de los dos tramites ¿Cuál es el trámite que se debe adelantar?»(sic)

Procede la cesión a título gratuito de un solo bien al considerar que la finalidad de la norma es solucionar el déficit de vivienda que tiene el hogar, siempre y cuando, se cumplan con los criterios antes señalados para la cesión, de lo contrario procedería la enajenación directa.

Respecto a los dos bienes inmuebles restantes, el municipio es el competente para decidir si los vende o no, dependiendo a sus necesidades, para lo cual deberá solicitar autorización al consejo municipal. Dicha autorización regirá los requisitos que deban cumplirse para el acto de venta, de conformidad con el numeral 7º del artículo 92 del Decreto 1333 de 1986.⁴

Consulta 4:

«4. La Alcaldía ¿Puede ceder a título gratuitos lotes de terreno en los cuales NO se ha hecho ninguna construcción? Si no es posible la cesión ¿El trámite que la Alcaldía debe adelantar es la enajenación de bienes fiscales? Si no procede ninguno de los dos tramites ¿Cuál es el trámite que se debe adelantar?» (sic)

⁴ «Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal»

Como se indicó anteriormente, tanto para la cesión a título gratuito como para la enajenación directa del bien inmueble fiscal, es requisito legal que el bien cuente con mejoras o construcciones; por lo tanto, un lote sin mejoras ni construcciones de ningún modo aplica para ser objeto de la cesión gratuita o enajenación directa bajo los parámetros del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, Ley 2044 de 2020 y el Decreto 523 de 2021.

En ese caso, procedería la venta del bien inmueble bajo la consideración del municipio y con la autorización del concejo municipal, conforme con el numeral 7° del artículo 92 del Decreto 1333 de 1986 y el cumplimiento del régimen jurídico aplicable a la enajenación de bienes de entidades públicas.

En los anteriores términos se da respuesta a la petición radicada bajo el número 2023ER0052750, haciéndole saber que los alcances del concepto son los establecidos en el artículo 28⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró:

Nidia Isabel Rodríguez Salazar
Profesional Especializado
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:

Mike Castro Roa
Profesional Especializado
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina
Oficina Asesora Jurídica

⁵ «Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.»