



Bogotá, D.C.

ASUNTO: Consulta – Cesión a título gratuito de bienes inmuebles rurales
Radicado 2023ER0094288 de fecha 25/07/2023
Recibido en esta Oficina Asesora Jurídica el 26/07/2023

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea algunos interrogantes relacionados con la cesión a título gratuito de bienes inmuebles **rurales**, de manera comedida se exponen algunas consideraciones en relación con sus inquietudes, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011¹, emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto.

Acorde a lo anterior la petición será atendida en la modalidad de consulta, para lo cual se cuenta con el término de treinta (30) días hábiles, de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido mediante la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

CONSULTA:

"(...) solicito a ustedes emitan un Concepto Jurídico sobre el alcance de 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" dadas las solicitudes realizadas por interesados en obtener la titularidad sobre porciones de terrenos en un bien fiscal rural del Distrito.

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. (...)"

PRIMERO: ANTECEDENTES

- El Distrito de Barrancabermeja es propietario 603 HAS 7051 M2 en dos fincas denominadas L _____, situadas en el área rural de su jurisdicción, las cuales fueron adquiridas por Donación por

- _____ I adquirió el referido inmueble por compraventa y englobe según Escritura Pública No _____ á, inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria _____ 1 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barrancabermeja.

- En la Clausula Cuarta parágrafo primero de la escritura notaría segunda de Barrancabermeja donde se realiza la Cesión Sin costo a favor del municipio de Barrancabermeja, advierte que "el Municipio conoce y acepta que sobre las áreas objeto de cesión sin costo existen invasiones realizadas por terceros, así como infraestructura de producción que será objeto de constitución de servidumbre en clausulas posteriores".

- En la Cláusula novena de la misma Escritura entre otras cosas se declara que "... salvo lo que hace referencia a las invasiones que sobre él existen, dado que son de conocimiento del Municipio y él directamente determinará las acciones necesarias para su saneamiento".

- Cabe resaltar, que el inmueble fue adquirido por tradición y no por adjudicación por lo que dirigirnos a la Agencia Nacional de Tierras no es una alternativa viable para este caso.

SEGUNDO: SOLICITUD DE LOS OCUPANTES

A raíz de la promulgación de la Ley 2044 de 2020, hemos recibido peticiones de diferentes ocupantes de las fincas _____ para que el Distrito les tittle preferiblemente "sin costo" los bienes que ellos han venido ocupando por años basados en el artículo primero 1 de la misma, interpretando que ésta menciona bienes fiscales titulables sin especificar si se encuentran en el área urbana o rural

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley 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 presente ley, de igual modo 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.

TERCERO: CONSULTA

Basados en los antecedentes mencionados, respetuosamente solicitamos a ustedes nos emitan un concepto jurídico aclarando si para estos casos la Ley 2044 de 2020 tiene como alcance la adjudicación de los bienes fiscales rurales.

De ser negativa la anterior pregunta cuales sería las directrices a seguir para proceder con la titulación de estos bienes fiscales del área rural dado a que debemos responder de fondo a los diferentes peticionarios e iniciar los procesos de ser necesario.” (sic)

CONSIDERACIONES:

Sea lo primero señalar que los conceptos que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emite en atención a las consultas formuladas sobre las materias de su competencia, tienen sentido general y abstracto, y en esa medida no tienen carácter vinculante, ni comprometen la responsabilidad de la entidad como tampoco pueden condicionar el ejercicio de sus competencias administrativas.

Precisado lo anterior, de manera respetuosa se expone el criterio y análisis de esta Oficina, en los siguientes términos:

La Ley 1955 de 2019 incorporó al ordenamiento jurídico colombiano una serie de instrumentos normativos que impactaron tanto el diseño como la ejecución de la política pública de vivienda, dentro de los cuales se encuentra el artículo 277 (vigente en virtud del art. 372 de la ley 2294 de 2023) relacionado con la cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales, el cual reza:

"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 1. *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 2. *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 3. *En las resoluciones administrativas de transferencia mediante cesión a título gratuito, se constituirá patrimonio de familia inembargable.*

PARÁGRAFO 4. *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 5. *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.”*

Atendiendo al contenido de la norma, se deduce que el objeto de esta es responder a las necesidades del déficit habitacional del país facilitando la transferencia o cesión de bienes inmuebles fiscales a título gratuito por parte de las entidades públicas, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional, siempre y cuando se cumplan con los requisitos contemplados taxativamente en la norma.

De conformidad con lo establecido en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, las entidades estatales del orden nacional y territorial (facultadas) pueden adelantar la titulación gratuita de bienes inmuebles fiscales, o la porción de ellos, que estén en su propiedad, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- (i)** Que sean inmuebles ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional;
- (ii)** Que la ocupación sea efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social;
- (iii)** Que la ocupación haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo;
- (iv)** Que el inmueble no esté ubicado en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protección, y
- (v)** Que no sea inmueble con mejoras construidas sobre bienes de uso público o destinados a la salud y a la educación.

Acorde con lo anterior, en aras de realizar la cesión a título gratuito se hace necesario que la entidad cedente realice un análisis de las condiciones del hogar ocupante, para lo cual se debe tener en cuenta lo reglado en el Decreto 523 de

2021, recogido en el Decreto 1077 de 2015, que en su artículo 2.1.2.2.5. establece:

"ARTÍCULO 2.1.2.2.5. 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."*

De igual manera, para la procedencia de la cesión, el inmueble objeto de ésta debe cumplir con las siguientes características técnicas y jurídicas:

"ARTÍCULO 2.1.2.2.1. 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 cedente² 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. Cuente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional.*
- 2. Se ubique dentro del perímetro urbano del municipio o distrito.*

² De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo 2.1.2.2.1.2 del Decreto 1075 de 2015, "Cuando se trate de la cesión a título gratuito o enajenación de bienes inmuebles fiscales de conformidad con lo previsto en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 9 y 14 de la Ley 2044 de 2020, se entenderá por entidad cedente o enajenadora a aquella facultada para adelantar el proceso de titulación de los bienes o su enajenación objeto del presente capítulo."

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 sujetará a las previsiones contenidas en el presente artículo.

ARTÍCULO 2.1.2.2.2. Documentación técnica del inmueble. Una vez identificado el inmueble objeto de titulación, se solicitarán los siguientes documentos, siempre y cuando estos no reposen en la entidad cedente:

1. Documento técnico del inmueble expedido por la entidad territorial competente, que establezca que el predio a titular se encuentra en zona apta para la localización de asentamientos humanos en concordancia con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2.1.2.2.1,

2. Documento que determine el destino económico del inmueble, expedido por la entidad cedente o la autoridad encargada de la gestión catastral.

Parágrafo. La cesión a título gratuito estará basada en la información que suministre la entidad cedente o la autoridad encargada de la gestión catastral y no se exigirá ni será tenido en cuenta para ningún efecto el avalúo comercial o catastral del inmueble objeto del trámite. (...)” [Subrayas fuera de texto]

En virtud de lo expuesto anteriormente, conforme las normas vigentes en materia de vivienda es viable efectuar la cesión a título gratuito de los bienes inmuebles fiscales que los predios estén ubicados dentro del perímetro urbano del municipio previo cumplimiento de los requisitos señalados en las normas antes citadas.

No obstante, el ordenamiento jurídico colombiano también contempla la posibilidad de realizar el procedimiento de legalización urbanística³, que radica

³ Decreto 1077 de 2015. "ARTÍCULO 2.2.6.5.1. Legalización urbanística. La legalización urbanística es el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano con condiciones de precariedad y de origen informal, conformado por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan, que se ha constituido sin licencia de urbanización previo a su desarrollo o que aun cuando la obtuvo, ésta no se ejecutó.

Mediante la legalización urbanística y de acuerdo con las condiciones que establezca cada entidad territorial, se aprueban los planos urbanísticos y se expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos.

La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano cuando a ello hubiere lugar, sujeta a la disponibilidad técnica de servicios o a la implementación de un esquema diferencial en áreas de difícil gestión; y la regularización urbanística

en cabeza de la administración municipal o distrital y mediante el cual se reconoce la existencia de un asentamiento humano y lo incorpora al perímetro urbano y de servicios, si a ello hubiere lugar. En todo caso, se deben cumplir con las siguientes condiciones:

- i. estar en situación de precariedad
- ii. tener un origen informal
- iii. estar conformado por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan
- iv. que se hayan constituido sin licencia de urbanización previo a su desarrollo o que aun cuando la obtuvo, esta no se ejecutó y
- v. estar sujeto a disponibilidad técnica de servicios o a la implementación de un esquema diferencial en áreas de difícil gestión.

Además de estas condiciones generales, el proceso de legalización está sometido a las condiciones que establezca cada entidad territorial, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos.

De igual forma, la norma establece que no serán objeto de legalización los asentamientos humanos que se encuentren ubicados en suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, de conformidad con el POT o de los instrumentos que lo complementen o desarrollen y que el proceso de legalización urbanística podrá iniciarse de oficio por la autoridad municipal o distrital competente, o por solicitud de parte-

El proceso de legalización urbanística culmina con la expedición de la resolución por parte de la autoridad competente, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 2.2.6.5.2.5 del Decreto 1077 de 2015, en la cual se decidirá si se legaliza o no el asentamiento humano, se resolverán las objeciones o recomendaciones que hagan los interesados y terceros que se hicieron parte en el trámite y estará sujeto a los recursos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-.

La resolución contendrá, como mínimo, el reconocimiento oficial del asentamiento, aprobación del plano de loteo, la reglamentación urbanística, las acciones de mejoramiento barrial, las obligaciones de la parte interesada o el responsable del trámite, la identificación de áreas potenciales para la reubicación

*del asentamiento humano, entendida como la norma urbanística aplicable y las acciones de mejoramiento definidas por el municipio o distrito en la resolución de legalización.
La legalización urbanística no contempla el reconocimiento de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores, ni la titulación de los predios ocupados por el asentamiento humano."*

de viviendas y la información sobre el trámite posterior para el reconocimiento de la existencia de edificaciones; el estudio urbanístico final hará parte integral de la resolución.

Acorde con lo manifestado en su consulta, se entiende que los asentamientos urbanos ilegales se encuentran consolidados en zona rural, ubicados en bienes fiscales de propiedad de la entidad territorial por lo que de conformidad con las normas transcritas esta oficina con fundamento en las normas del sector vivienda citadas, considera que **no** es viable realizar la cesión a título gratuito de los bienes inmuebles fiscales rurales; sin embargo, existe la posibilidad de efectuar la legalización urbanística de los predios siguiendo el procedimiento ya mencionado, por lo que la entidad territorial debe realizar el análisis jurídico para determinar la viabilidad del procedimiento a seguir.

En todo caso, atendiendo a que se trata de bienes inmuebles fiscales ubicados en zona rural del municipio, respetuosamente se sugiere acudir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y/o a la Agencia Nacional de Tierras para que estas entidades conforme al régimen jurídico específico aplicable a la propiedad rural se pronuncien sobre alternativas diferentes a las expuestas en el presente escrito.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2023ER0094288, siendo oportuno reiterar que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con fundamento en los artículos 14 y 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, emite un concepto de carácter general sobre las materias a su cargo, que no se dirige a resolver situaciones de orden particular ni constituye asesoría encaminada a solucionar controversias.

Atentamente,

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró:

Juan Sebastian Hernández Yunis
Profesional Especializado
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:

Mike Castro Roa
Coordinador Grupo Conceptos
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Oficina Asesora Jurídica