



Bogotá, D.C.,

Señor



Asunto: Consulta – Cesión de predios fiscales entre entidades públicas con dominio incompleto  
Radicado 2020ER0102981 de 15/10/2020

Cordial saludo,

En atención a la consulta del asunto elevada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en la cual formula una inquietud relacionada con la cesión de predios fiscales entre entidades públicas con dominio incompleto, esta Oficina Asesora Jurídica presenta algunas consideraciones respecto del tema, dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 20111, no sin antes señalarle que a esta dependencia le corresponde emitir conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto.

Dicha petición será atendida en la modalidad de consulta, para lo cual se cuenta con el término de 35 días hábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 491 de 20202, en los siguientes términos:

#### CONSULTA:

- *La Alcaldía del municipio de Ariguaní – Magdalena, manifestó interés sobre la transferencia de un lote de terreno que se identifica con las matrículas inmobiliarias números: 226-2955 y 226-2956; para desarrollar sobre el inmueble actividades que corresponden a temas de interés público / general e infraestructura.*
- *Al revisar los títulos del inmueble, según las anotaciones 2 y 3 de los folios de matrículas inmobiliarias números: 226-2955 y 226-2956, se observa falsas*

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. (...)"

2 "Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.(...)"



*tradiciones en la adquisición de derechos herenciales por parte de la extinta Inravisión; quien recibió de un tercero carente del pleno derecho de dominio de la propiedad y, en ese sentido, el derecho incompleto también se transfirió al hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en virtud de la liquidación de Inravisión.*

- *Ahora bien, para el caso en particular, surge duda en cuanto a la aplicación del Decreto 149 de 202 (sic), toda vez que el Ministerio de las TIC no cuenta con el pleno dominio o propiedad sobre el inmueble, tal y como lo define el artículo 669 del Código Civil, así: “CONCEPTO DE DOMINIO. El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. (...)”.*

*(...)*

- *Para terminar, se considera importante resaltar lo dispuesto por el artículo 2.1.2.2.3.6. del Decreto No. 149 de 2020, sobre el saneamiento y titulación de bienes fiscales ocupados ilegalmente, el cual establece que:*

**“Artículo 2.1.2.2.3.6. Saneamiento y titulación de bienes fiscales ocupados ilegalmente.** *Transferido el inmueble a la entidad receptora o cesionaria, ésta realizará el saneamiento y titulación de los bienes inmuebles fiscales ocupados conforme a lo previsto en el Título 2 “Transferencia de Bienes Fiscales” del presente decreto y en desarrollo del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019”.*

*En ese sentido, bajo la figura de la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, de manera atenta se consulta sobre la viabilidad de dicha cesión en el marco del Decreto 149 de 2020.”*

## CONSIDERACIONES:

Previamente a consideración alguna sobre el tema, es importante advertir que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico<sup>3</sup>.

Así, teniendo en cuenta la consulta transcrita, es preciso señalar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de sus competencias y funciones a través de esta Oficina está facultado para emitir consultas relacionadas con la aplicación e interpretación de normas relacionadas con temas o materias que son objeto de regulación por esta Cartera Ministerial, sin que le sea permitido resolver inquietudes que no aciertan en una relación de aplicación e interpretación normativa de conocimiento y regulación de este Ministerio y que hacen parte de la autonomía y competencias otorgadas a los entes territoriales, la

<sup>3</sup> “Artículo 1° del Decreto Ley 3571 del 27 de septiembre de 2011 “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.”



Superintendencia de Notariado y Registro y a las oficinas de registro de instrumentos públicos, circunstancia esta que aplica para algunas de las inquietudes derivadas de la consulta realizada.

Realizada la anterior precisión, de manera preliminar se realizará la siguiente cronología normativa del tema de titulación de bienes inmuebles fiscales, en el siguiente orden:

En virtud de la potestad legislativa, se expidió la *Ley 708 de 2001*, por la cual se estableció normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones.

En su *artículo 14*, se procedió a desarrollar el procedimiento de cesión a título gratuito y enajenación de bienes fiscales, invocando una serie de condiciones y procedimientos determinados.

Posteriormente, la *Ley 1001 de 2005*, por medio de la cual se adoptó medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, *Inurbe*, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones, modificó por medio de su *artículo 2*, el *artículo 14 de la Ley 708 de 2001*.

Disposición que fue objeto de regulación por parte del *Decreto 4825 de 2011*, el cual reglamentó los artículos 2°, 4°, 6° y 7° de la *Ley 1001 de 2005* y parcialmente el artículo 90 de la *Ley 1151 de 2007*, en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones.

Por su parte el *Decreto 1077 de 2015*, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, recogió en su *Capítulo 2 Sección 2, artículos 2.1.2.2.1 y subsiguientes*, lo correspondiente a los procedimientos de cesión gratuita de los ocupantes.

Finalmente, la *Ley 1955 de 2019*, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "*Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*", dispuso dos situaciones diferentes en materia de bienes inmuebles fiscales, así:

Por una parte, en su artículo 276 establece que los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes que no los requieran para el ejercicio de sus funciones, podrán ser transferidos a título gratuito a las entidades del orden nacional y territorial con el fin de atender necesidades en materia de infraestructura y vivienda, señalando que transferido el inmueble la entidad receptora será la encargada de continuar con el saneamiento y titulación del mismo, además que las entidades territoriales podrán igualmente ceder a título gratuito a entidades del orden nacional bienes inmuebles fiscales de su propiedad.

Por otra parte, el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 modificadorio del artículo 14 de la Ley 708 de 2001 dispuso que las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales 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.

Seguidamente, mediante el Decreto 149 del 4 de febrero de 2020 se reglamentaron los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles fiscales y la legalización urbanística de asentamientos humanos, el cual fue compilado en el Decreto único reglamentario 1077 de 2015.

Habiéndose realizado una breve descripción del desarrollo normativo sobre la transferencia de bienes fiscales, y quedando claro que la normativa vigente sobre el tema está regulada por la Ley 1955 de 2019 y su Decreto Reglamentario 149 de 2020, recogido en el Decreto 1077 de 2015, esta Oficina se pronuncia sobre los interrogantes formulados, así:

El artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 faculta la cesión de inmuebles fiscales entre entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero y entidades territoriales, en los siguientes términos:

**“Artículo 276. Transferencia de dominio de bienes inmuebles fiscales entre entidades.** *Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes, que no los requieran para el ejercicio de sus funciones, podrán ser transferidos a título gratuito a las entidades del orden nacional y territorial con el fin de atender necesidades en materia de infraestructura y vivienda, sin importar el resultado de la operación en la entidad cedente. Cuando la entidad territorial no necesite dicho inmueble, la Nación aplicará lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.*

*Las entidades territoriales podrán igualmente ceder a título gratuito a entidades del orden nacional bienes inmuebles fiscales de su propiedad, sin importar el resultado de la operación en el patrimonio de la entidad cedente.*

*Transferido el inmueble la entidad receptora será la encargada de continuar con el saneamiento y/o titulación del mismo.”* (Subrayado fuera de texto)

Enseguida, la Ley 1955 de 2019 contiene otra disposición para los casos de cesión de bienes inmuebles fiscales a favor de ocupantes ilegales, así:

**“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.”*

Por su parte, el Decreto 149 de 2020<sup>4</sup> en su ámbito de aplicación también distingue cuando se trata de cesión de inmuebles fiscales entre entidades públicas, ya sea del orden nacional o territorial (en reglamentación del artículo 276), y entre entidades públicas y particulares en calidad de ocupantes (en reglamentación del artículo 277), en los siguientes términos:

**“Artículo 2.1.2.2.1.1. Ámbito de aplicación.** *El presente capítulo se aplica en su primera sección a los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019. La segunda sección se refiere a la cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente, en aplicación del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019. La tercera sección se ocupa de la transferencia de dominio de bienes fiscales entre entidades, en aplicación del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019; y la cuarta sección a asuntos relacionados con la licencia de subdivisión, zonas de cesión obligatoria y levantamiento de hipotecas.”*

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 149 de 2020 incorporó las siguientes definiciones:

**“Artículo 2.1.2.2.1.2. Definiciones.** *Para efectos de lo aquí dispuesto se adoptan las siguientes definiciones:*

*1. Entidad cedente o enajenadora. La definición de entidad cedente o enajenadora tendrá en cuenta los siguientes criterios:*

<sup>4</sup> "Por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles fiscales y la legalización urbanística de asentamientos humanos"



1.1. Cuando se trate de la transferencia entre entidades de que trata el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, se entenderá por entidad cedente a aquella que ostente la titularidad de la propiedad de los bienes objeto del presente capítulo.”  
(...)

2. Receptor o cesionario.

1.1. Cuando se trate de la transferencia de que trata el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, se entenderá por receptor o cesionario la entidad a la cual se le transfiere mediante cesión a título gratuito el derecho real de dominio de los bienes inmuebles fiscales para atender necesidades en materia de infraestructura y vivienda.  
(...)

3. Bien fiscal tituable. Corresponde a aquel de propiedad de entidades a las que se refieren los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, susceptible de cesión o enajenación de conformidad con las disposiciones mencionadas.”

Posteriormente, la tercera sección del citado Decreto se ocupa de la transferencia de dominio de bienes fiscales entre entidades, en aplicación del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, para lo cual dispuso en su artículo 2.1.2.2.3.1. que la transferencia de los bienes inmuebles fiscales se hace mediante acto administrativo, y que una vez en firme será inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

Enseguida, en el artículo 2.1.2.2.3.2. estableció como condiciones para la transferencia de bien inmueble fiscal entre entidades, las siguientes:

*“Para adelantar la transferencia de los bienes inmuebles fiscales a las entidades públicas, estos deberán cumplir las condiciones que a continuación se señalan:*

1. Debe tratarse de un bien inmueble **fiscal**.
2. La transferencia del inmueble debe atender **necesidades en materia de vivienda e infraestructura**.
3. La entidad **cedente no debe requerir el bien** para el desarrollo de sus funciones.
4. **No** debe encontrarse dentro de los **planes de enajenación onerosa** de la entidad cedente” (Negrillas con subrayado fuera de texto)

Por lo cual, en primera instancia, verificado el cumplimiento de las condiciones anteriormente expuesta es viable la cesión, bajo el presupuesto del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como entidad del orden nacional, y el municipio de Ariguaní – Magdalena, como entidad territorial, con el fin de atender necesidades en materia de infraestructura y vivienda.

Lo anterior, pese a las anotaciones de falsa tradición definida por el artículo 8° de la Ley 1579 de 2012<sup>5</sup> como aquella que cuentan con título y modo respecto de actos de dominio incompleto, tales como enajenación de cosa ajena, transferencia de derechos incompletos

---

**5 Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones. Artículo 8** (...) Parágrafo 2°. La inscripción de falsa tradición sólo procederá en los casos contemplados en el Código Civil y las leyes que así lo dispongan. Parágrafo 3. (...) 06 Falsa Tradición: para la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, de conformidad con el parágrafo 2° de este artículo.



o sin antecedente propio, para efectos de la transferencia de bienes inmuebles fiscales entre entidades, como lo es el caso del asunto, esta Oficina considera que es necesario agotar previamente las etapas contempladas en el artículo 2.1.2.2.3.3. del Decreto 1077 de 2015, entre ellas la del estudio de títulos, que permite determinar la titularidad del dominio, identificando las limitaciones, afectaciones o gravámenes que incidan en la titularidad del derecho de dominio. De este modo, establecido el diagnóstico de la situación jurídica del inmueble, su viabilidad jurídica, se procederá a aplicar el procedimiento para sanear el inmueble por parte de la entidad cedente que es objeto de solicitud de transferencia, en este caso por una entidad pública de orden territorial.

Por lo anterior, en este punto se hace necesario reiterar que esta Oficina Asesora Jurídica no puede pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto, y que no es competente para resolver situaciones referidas a la actividad administrativa y contractual específica de las entidades estatales, para efectos de analizar puntualmente la forma de adquisición, titulación y registro de los folios de matrícula inmobiliaria en cuestión por motivo de la falsa tradición inscrita en ellos, ante la definición de falsa tradición que da la Superintendencia de Notariado y Registro en la Consulta No. 1477 de 2014 de su respectiva Oficina Asesora Jurídica, la cual expresa:

*“El DOMINIO INCOMPLETO se puede determinar por varios aspectos, dentro de los cuales encontramos la falsa tradición y la posesión inscrita.*

*La falsa tradición es la inscripción en el registro de instrumentos públicos del acto de transferencia de un derecho incompleto que se hace a favor de una persona, por parte de quien carece de dominio sobre determinado inmueble.*

(...)

*La falsa tradición tiene como características, que no se transfiere la propiedad y no permite ejecutar actos de señor y dueño tales como: enajenar el derecho real de dominio, englobar, construir (sic) servidumbres, propiedad horizontal, entre otros.”*

De acuerdo con dicha limitación, el problema jurídico del inmueble fiscal que se pretende ceder a título gratuito en aplicación del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, reglamentado por el Decreto 149 de 2020, entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como entidad del orden nacional, y el municipio de Ariguaní – Magdalena, como entidad territorial, radica en que se trata de un activo no saneado no transferible, imposibilidad para la transferencia de dominio que debe ser saneada necesariamente de forma previa a la cesión, por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Ante lo cual, y sin perjuicio de que los interesados eleven consulta ante la Superintendencia de Notariado y Registro, se presenta la siguiente prerrogativa a favor de las entidades públicas para efectos del saneamiento de bienes inmuebles, que la ley ha denominado saneamiento automático a favor de las entidades públicas cuando el inmueble sea destinado a actividades declaradas por el Legislador de utilidad pública o interés social, dentro de las cuales está comprendida las actividades de infraestructura y vivienda, bajo los parámetros que se expondrán a continuación:



El saneamiento automático se encuentra regulado en múltiples disposiciones legales, dentro de las cuales se encuentra la Ley 1450 de 2011, *por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2010-2014*, el cual en su artículo 245 contempla la figura del saneamiento automático en los siguientes términos:

*“La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. Dichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria”*<sup>6</sup> (Subrayado fuera de texto)

A su vez, la aplicación del saneamiento automático previsto en el artículo 245 permite por ministerio de la ley que los ciudadanos afectados puedan ejercer acciones indemnizatorias contra todos los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, incluyendo la entidad pública adquirente, que en el caso consultado es el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que adquirió los inmuebles en virtud de la liquidación de la extinta Inravisión, que a su vez había recibido los inmuebles de un tercero carente del pleno derecho de dominio de la propiedad.

La mencionada disposición legal fue analizada por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro mediante el Concepto No. 3680 de 2014<sup>7</sup>, el cual expresa:

*“De la lectura de la norma antes citadas (sic) podemos decir que: i). El saneamiento automático solo opera para actos de adquisición de bienes inmuebles por motivos de utilidad pública e interés social; y, ii) El saneamiento se da respecto a titulación y tradición.*

*Al no existir una definición propia de Utilidad Pública, con fundamento en la práctica se podría decir que hay utilidad pública cuando un bien o servicio, común a una mayoría importante de la población, considerada por el Estado, de primordial importancia para protegerlo o proporcionarlo.*

*Existen motivos de utilidad pública cuando se requiere la prestación de servicios públicos, o para vías, parques, puentes, conservación de elementos naturales, ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abastos y seguridad ciudadana, conservación de lugares históricos, desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, entre otros, los cuales se encuentran señalados por la ley, para lo cual se cita los estipulados por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997: (...)”*

<sup>6</sup> Ley 1450 de 2011, ARTÍCULO 245. SANEAMIENTOS POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA <Aparte tachado INEXEQUIBLE> La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. Dichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria diferentes a la entidad pública adquirente.

<sup>7</sup> Concepto OAJ No. 3680 de 2014 de la Superintendencia de Notariado y Registro Tomado de: [https://www.redjurista.com/Documents/concepto\\_3680\\_de\\_2014\\_superintendencia\\_de\\_notariado\\_y\\_registro.aspx#/ubicado\\_el\\_10/11/2020](https://www.redjurista.com/Documents/concepto_3680_de_2014_superintendencia_de_notariado_y_registro.aspx#/ubicado_el_10/11/2020) a las 10:15am.



De forma complementaria a lo manifestado por la Superintendencia de Notariado y Registro, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho referencia al concepto de interés social, así:

En la Sentencia C-297/11<sup>8</sup> la Corte Constitucional expresó:

*“En el régimen ordinario y desde la propia Constitución, artículo 58, los conceptos de utilidad pública e interés social son determinantes como criterio sustancial por el que se autoriza al legislador intervenir en la propiedad y en los derechos económicos individuales. En este sentido se plantea como causa expropiandi o de imposición de servidumbres y también como fundamento para aplicar el principio de prevalencia del interés social o público ante el cual debe ceder el interés particular.”* (Negrilla fuera de texto)

En la Sentencia C-295/93<sup>9</sup> la Corte Constitucional expresó:

*“La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.*

En la sentencia C-410/15<sup>10</sup>, la Corte Constitucional estudió el contenido y alcance de la figura del saneamiento de bienes inmuebles por motivos de utilidad pública. En dicha sentencia, la Corte Constitucional define el saneamiento automático como una figura jurídica por medio de la cual se permite que por motivos de utilidad pública e interés social sea posible sanear los vicios que se originan por ministerio de la ley sobre los inmuebles adquiridos por el Estado.

Por lo anterior, cualquier entidad pública podría solicitar el saneamiento automático sobre aquellos vicios que se presenten respecto de la tradición o titulación del bien inmueble destinado a actividades declaradas por el Legislador de utilidad pública o interés social, entre las cuales se encuentran las descritas en la Ley 388 de 1997, así:

*“Artículo 58°. Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así: “Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes **se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:***

- a) Ejecución de proyectos de construcción de **infraestructura social** en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;*
- b) Modificado por el art. 30, Ley 2044 de 2020. <El nuevo texto es el siguiente> **Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social**, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9a de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.*

<sup>8</sup> Tomado de: [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-297-11.htm\\_ubicado\\_el\\_10/11/2020](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-297-11.htm_ubicado_el_10/11/2020) a las 12:15pm.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-295/93 del 29 de julio de 1993. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. *10 Por medio de la cual se declaró INEXEQUIBLE la expresión “diferentes a la entidad pública adquirente”, contenida en los artículos 21 de la Ley 1682 de 2013, 245 de la Ley 1450 de 2011 y 156 de la Ley 1753 de 2015. Sentencia que es de integración de unidad normativa respecto de las normas que reconocen la institución del saneamiento de bienes inmuebles por motivos de utilidad pública e interés social.*



- c) Modificado por el art. 30, Ley 2044 de 2020. <El nuevo texto es el siguiente> Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.
- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;
- g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;
- h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
- i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
- j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
- k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;
- l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;
- m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De acuerdo con esta norma, las actividades descritas, entre las cuales se identifican las requeridas por el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, con el fin de atender necesidades en materia de infraestructura y vivienda, las cuales han sido catalogadas previamente por el legislador de utilidad pública o interés social para la adquisición de inmuebles por parte de entidades públicas.

Ahora, respecto al trámite de saneamiento automático establecido en el artículo 245 de la ley 1450 de 2011, la Superintendencia de Notariado y Registro en el citado concepto manifestó:

*"Esta Oficina en concepto emitido mediante OAJ 2932 de fecha 24 de noviembre de 2011, en tal oportunidad manifestó que para que se pueda dar el saneamiento automático de la titulación y tradición del bien inmueble, se debe realizar la declaración por parte de la Entidad adquiriente (sic), dejando constancia de la aplicabilidad de lo dispuesto por el artículo 245 de la ley 1450 de 2011, dentro del contenido del mismo documento de adquisición, ello con el objeto de que una vez sea radicado el título ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el funcionario calificador dentro de la etapa de inscripción, proceda a señalar en la casilla de comentario de la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria, que dicho acto se realizó y/u otorgo (sic) bajo el imperio del artículo 245 de la ley 1450 de 2011."*

Conforme a lo expuesto, en virtud de la prerrogativa de saneamiento automático previsto en la Ley 1450 de 2011 (artículo 245), reiterada y adicionada por la Ley 1753 de 2015 (artículo 156), normas que no fueron derogadas por el actual Ley del Plan Nacional de Desarrollo – Ley 1955 de 2019, las entidades públicas están facultadas para realizar el saneamiento automático respecto de cualquier vicio de forma o de fondo, medidas



cautelares, gravámenes que afecten la libre disposición del derecho de propiedad y, en general, de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición; para lo cual, las entidades públicas interesadas podrían invocar el saneamiento automático ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos objeto de registro en los folios de matrícula correspondientes con la cancelación de las anotaciones de falsa tradición por motivos de utilidad pública e interés social, al tratarse de un inmueble destinado a actividades de infraestructura y vivienda.

Una vez se tenga saneada la tradición en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, este podrá realizar la cesión a título gratuito entre entidades públicas de que trata el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, reglamentado por el Decreto 149 de 2020.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en el radicado 2020ER0102981 de 15/10/2020, haciéndole saber que los alcances del concepto son los establecidos en el artículo 28<sup>11</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

**JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Mónica Natalia Gómez Acosta - OAJ.  
Revisó: Mike Castro Roa - OAJ.  
Fecha: 04/11/2020

---

<sup>11</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Artículo 28, "Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho fundamental a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."