

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 22-12-2023 07:51
Al Contestar Cite Este No.: 2023EE0114332 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 70102 GRUPO DE CONCEPTOS / NIDIA ISABEL RODRIGUEZ SALAZAR
DESTINO JUAN CARLOS ÁVILA LORA
ASUNTO RESPUESTA CONSULTA PREDIOS RURALES - EXPROPIACIÓN.
OBS

Señor

2023EE0114332



Asunto: Consulta: Expropiación predios rurales
Radicado 2023IE0009312 (2023ER0135736) del 16/11/2023
Recibido en esta Oficina Asesora Jurídica el 22/11/2023.

Respetado señor:

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea interrogantes sobre la expropiación de predios rurales, al respecto 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.

En este orden, dicha 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.

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.

Es pertinente señalar 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

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. (...)"

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.²

En este orden, la Oficina Asesora Jurídica, está facultada para resolver consultas relacionadas con la aplicación e interpretación de normas relacionadas con temas o materias que son objeto de regulación por esta cartera ministerial sin pronunciarse sobre casos particulares y concretos, razón por la cual en lo referente al tema se pronuncia de la siguiente manera:

Consulta 1:

«(...) 2) Tenido como antecedente (los oficios 2022EE0037211, 2021EE0079475, 2022EE0034632, 2022EE0072482 del MINVIVIENDA) que Precisaron que la ley 2044 de 2020 si aplica en suelo rural solicitamos a su despacho dar respuesta a las siguientes inquietudes

- *siguiendo lo estableció en el artículo 8, 19 de la ley 2044 de 2020 ¿los Distritos y/o Municipios podría expropiar predios privados rurales y pagar el 10 % de su valor comercial a los titulares de dominio para el saneamiento de títulos de parcelaciones que con vivienda de interés social rural?» (sic).*

El artículo 58 de la Ley 388 de 1997³, fijó los motivos de utilidad pública o interés social para efectos de la adquisición o expropiación de inmuebles, para destinarlos a los fines allí consagrados, de la siguiente manera:

«ARTICULO 58. MOTIVOS DE UTILIDAD PUBLICA. El artículo 10 de la Ley 9ª 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) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos 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;*
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;*
- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;*

² "Artículo 1º 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".

³ «Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.»

- 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 y 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."*

De conformidad con el artículo 59 de la Ley 388 de 1997, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989.

Los artículos 61 y 62 de la Ley 388 de 1997, determinaron el procedimiento de enajenación voluntaria, la cual inicia con la oferta de compraventa (precio de adquisición, formas de pago, comunicación del acto de oferta, de compra, etc.), y en caso de no lograrse, culmina con la expropiación judicial del inmueble (resolución de expropiación, recurso, solicitud al juez de entrega anticipada del inmueble, concurrencia de terceros en el proceso judicial, demanda, etc.).

De acuerdo con el artículo 63 de la Ley 388 de 1997, se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando conforme a las reglas señaladas por la Ley 388, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58.

En suma, la utilidad pública o el interés social es porque el Estado necesita de la propiedad de un inmueble para la realización de unos fines específicos, con la facultad de expropiar si no hay enajenación voluntaria. La expropiación implica el cumplimiento de la función social de la propiedad, por lo que el bien expropiado queda sujeto al desarrollo del proyecto por el cual se decretó la expropiación atendiendo los postulados del artículo 58 de la Constitución Política.

Por lo tanto, el proceso de expropiación implica la adquisición del inmueble necesario para la ejecución del proyecto de utilidad pública por parte de la entidad facultada para tal fin, quien será la titular del bien. En todo caso, la expropiación debe adelantarse sin desconocer las garantías constitucionales, previstas en los artículos 58⁴ y 29⁵, esto es, la indemnización previa y el debido proceso.

La Ley 2044 de 2021, 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.⁶

El artículo 8° de la Ley 2044 de 2021, dispuso que en «**los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de este, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.**» [Negrilla fuera del texto].

De la anterior norma se puede extraer que la expropiación por vía administrativa por motivos de utilidad pública e interés social de conformidad con el artículo 58 de la Ley 388 e 1997, únicamente aplica para los predios de propiedad de particulares, sin hacer distinción entre urbanos o rurales, cuando en estos predios existan asentamientos humanos ilegales consolidados. En estos casos el procedimiento aplicable para llevar a cabo la expropiación, por mandato explícito del artículo 19 de la Ley 2044 de 2021, será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

⁴ «**ARTICULO 58.** <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

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

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.»

⁵ «**ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.»

⁶ Ver artículo 1° de la Ley 2044 de 2020.

El parágrafo 1° de artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, fijó que el valor de la indemnización del predio donde esté ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, el cual será pagado al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

Lo anterior conforme a la interpretación jurisprudencial, sin perjuicio de que el propietario legítimo o sus herederos, acrediten tener derecho a un mayor valor del 10% del avalúo comercial. En todo caso, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la indemnización deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado.⁷

Consulta 2:

«(...)

- *Según la normatividad nacional ¿cuál es el valor tope para que una parcela o inmueble rural se considere vivienda rural y pueda ser titulado a través de la ley 9 de 1989 o ley 2044 de 2020?» (sic).*

De acuerdo con el numeral 1° del artículo 2.1.10.1.1.2.1. del Decreto 1077 de 2015, la vivienda de interés social rural es aquella vivienda ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta a las formas de vida del campo y reconoce las características de la población rural, cuyo valor no exceda los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMMLV).

Consulta 3:

«(...)

- *En criterio de su despacho en los casos que los poseedores y titulares de dominio de parcelas o inmuebles rural se considere en el rango de vivienda rural, en el marco del artículo 45 de la ley 9 de 1989, modificada por el artículo 36 de la ley 3 de 1991 ¿los distritos y/o municipios podrían servir como mediadores de un acuerdo entre las partes para lograr el saneamiento de la titularidad a favor de los poseedores? (¿ver oficio 2022EE075826 de MINVIVIENDA)» (sic).*

El artículo 36 de la Ley 3 de 1991, modificó el artículo 45 de la Ley 9 de 1989 y estableció lo siguiente:

«Con el objeto de sanear la titulación de la vivienda de interés social, el otorgamiento, la autorización y el registro de cualquier escritura pública de compraventa o de hipoteca de una vivienda de interés social no requerirá:

- a. Ningún comprobante de paz y salvo o declaración fiscal, excepto el paz y salvo municipal si la propiedad figura en el catastro;*

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-020 del 09 de febrero de 2023. Expediente D-14783. MP. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA.

- b. *El pago del impuesto de timbre y el pago de retenciones en la fuente;*
- c. *La presentación de la tarjeta o libreta militar;*
- d. *Los requisitos a) y b) de que trata el artículo siguiente.*

Parágrafo. -

En los casos de legalización de la vivienda de interés social no se requerirá el permiso de enajenación de inmuebles.»

En concepto jurídico emitido mediante radicado 2022EE0075826 del 10 de agosto de 2022, esta Oficina Asesora Jurídica consideró que lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 3 de 1991, es aplicable al saneamiento de la titulación de viviendas de interés social ubicadas en suelo urbano y rural, por cuanto la norma tiene por objeto general la legalización de títulos de vivienda sin importar su ubicación.

En ese orden, respecto a las competencias de los distritos y municipios en materia de vivienda el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política, dispuso como competencia de los consejos municipales la función de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

El artículo 109 de la Ley 388 de 1997, determinó que en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política, el concejo municipal o distrital definirá la instancia de la administración municipal encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Por lo tanto, le corresponde a los concejos municipales o distritales definir la instancia de la administración municipal o distrital encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, por consiguiente, en desarrollo a esta normativa los Municipios o los Distritos son los que ejercen dicha función.

La Ley 388 de 1997, dispuso que los distritos y municipios en sus planes de ordenamiento territorial deben definir las normas de urbanización y construcción de vivienda⁸.

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001, fijó como competencias de los municipios en materia de vivienda: a) Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y, b) Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

⁸ Ver artículo 9 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

El artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto 1077 de 2015, estableció:

*«**Competencia del control urbano.** Corresponde a los alcaldes municipales o distritales por conducto de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía) o la norma que la modifique, adicione o sustituya, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de aplicar las medidas correctivas para asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general.»*

De conformidad con el artículo 5° de la Ley 489 de 1998, las entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo, conforme a los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política.

En consecuencia, en materia de vivienda y saneamiento de la titulación de la vivienda de interés social, los distritos y municipios deben actuar conforme a las funciones y competencias definidas en la ley.

Consulta 4:

«(...)

Los asentamientos humanos rurales ilegales precarios su definición ¿sería la establecida en el artículo 2 de la ley 2044 de 2020? (sic).

El artículo 2° de la Ley 2044 de 2020, definió el asentamiento humano ilegal precario de la siguiente manera:

*«**Asentamiento humano ilegal precario:** Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.*

Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por:
a) Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte, b) Eventual existencia de factores de riesgo mitigable, c) Entorno urbano con deficiencia en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos, d) Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural), e) Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos, f) Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.»
[Negrilla y subrayado fuera del texto].

La anterior norma es clara en señalar que el asentamiento humano ilegal precario es el conformado por una o más viviendas ubicadas en predios públicos y/o privados, sin contar con la aprobación del propietario ni ningún tipo de legalidad ni planeación urbanística, sin hacer distinción entre predios urbanos y rurales.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2023IE0009312 (2023ER0135736), 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 28⁹ 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:

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

⁹ «**ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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.»