



FORMATO: INFORME GLOBAL DE OBSERVACIONES
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA
Versión: 7.0, Fecha: 17/07/2024, Código: GPV-F-20

Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación

En cumplimiento del Decreto 1081 de 2015 artículo 2.1.2.1.14. Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del presidente de la República

Datos básicos

Nombre de la entidad	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Responsable del proceso	Dirección del Sistema Habitacional
Nombre del proyecto de regulación	"Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, y se reglamenta lo referente al otorgamiento de títulos de propiedad a hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, en el marco de la gestión integral del hábitat y se dictan otras"
Objetivo del proyecto de regulación	Reglamentar el artículo 296 de la Ley 2294 de 2023 y el parágrafo 4 del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 modificado por el artículo 300 de la Ley 2294 de 2023
Fecha de publicación del informe	2/04/2025

Descripción de la consulta

Tiempo total de duración de la consulta:	15 días calendario
Fecha de inicio	24 de enero de 2025
Fecha de finalización	08 de febrero de 2025
Enlace donde estuvo la consulta pública	https://minvivienda.gov.co/tramites-y-servicios/consultas-publicas/por-el-cual-se-adiciona-el-decreto-1077-2015-y-se-otorgan-titulos-de-propiedad-hogares-beneficiarios-del-subsidio-familiar-de-vivienda-en-el-marco
Canales o medios dispuestos para la difusión del proyecto	Página web www.minvivienda.gov.co
Canales o medios dispuestos para la recepción de comentarios	Correo electrónico lbermudez@minvivienda.gov.co

Resultados de la consulta

Número de Total de participantes	2		
Número total de comentarios recibidos	10		
Número de comentarios aceptados	3	%	30%
Número de comentarios no aceptadas	7	%	70%
Número total de artículos del proyecto	10		
Número total de artículos del proyecto con comentarios	7	%	70%
Número total de artículos del proyecto modificados	3	%	43%

Consolidado de observaciones y respuestas

No.	Fecha de recepción	Remitente	Observación recibida	Estado	Consideración desde entidad
1	7/02/2025	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales	<p>En primer lugar, se recomienda, de manera respetuosa, revisar integralmente el proyecto de Decreto para evitar la creación de marcos normativos paralelos que puedan generar confusión entre los beneficiarios o limitar la acción coordinada de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Si el Ministerio de Vivienda u otras entidades inician procesos de titulación sin una articulación clara con la ANT, podrían surgir inconsistencias en la gobernanza de la propiedad rural, debilitando así los objetivos del ordenamiento social de la propiedad liderados por esta entidad. Además, es importante destacar que el acceso a una vivienda digna requiere una cadena de valor bien estructurada, en la cual el ordenamiento social de la propiedad constituya el primer eslabón fundamental. Este proceso no solo garantiza la seguridad jurídica de los hogares, sino que también sienta las bases para una adecuada planificación territorial y fomenta la inversión en infraestructura. Una vez consolidado el ordenamiento de la propiedad, se debe avanzar hacia la asignación de subsidios de vivienda familiar, asegurando así un desarrollo integral y sostenible.</p>	No aceptada	<p>Para los anteriores efectos, el proyecto de Decreto en el artículo 2.1.10.1.3.10, establece que la entidad comunicará a las entidades correspondientes, como por ejemplo la ANT en caso de ser un predio rural, para que informe si existe algún trámite con respecto al bien inmueble, lo cual permitirá la articulación con las demás entidades.</p>
2	7/02/2025	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales	<p>En segundo lugar, el proyecto de acto administrativo no menciona cómo se gestionará la información sobre los predios formalizados o regularizados, ni la información relacionada con las "zonas focalizadas por la Agencia Nacional de Tierras – ANT o quien haga sus veces", lo que podría generar falta de coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, y la ausencia de un panorama nacional del avance en la titulación de predios por parte de las entidades competentes, que sirva de insumo para la focalización de esfuerzos de cualquier nivel de gobierno. Por lo tanto, se sugiere incluir un apartado que garantice la interoperabilidad de información entre el Ministerio, los entes territoriales y otras entidades responsables, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y las oficinas de registro de instrumentos públicos. Esto permitirá garantizar la correcta aplicación de los mecanismos de titulación pertinentes en cada caso, evitando tanto la duplicidad como la omisión en su implementación.</p> <p>Adicionalmente, si el Ministerio titulará algunos predios rurales, se sugiere definir los mecanismos de articulación e integración de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral, así como un sistema único de información frente a la titulación de predios tanto urbanos como rurales, a cargo de las entidades competentes. Idealmente, a través del Sistema de Administración del Territorio (SAT).</p>	No aceptada	<p>En el parágrafo 2 del artículo 2.1.13.1.3 se establece que, en caso de verificarse que el inmueble objeto de procedimiento administrativo, es objeto de un trámite administrativo en otra entidad como por ejemplo la ANT, se dará traslado a dicha entidad de la solicitud. Igualmente, el proyecto de decreto cuenta con los artículos 2.1.10.1.3.10, y 2.1.13.2.3, que garantizan el cruce de información con otras entidades para efectos de contar con la información pertinente para la aplicación del procedimiento.</p>

3	7/02/2025	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales	<p>En tercer lugar, se sugiere de manera respetuosa revisar el artículo 2.2.13.3.1.2. El artículo propone una participación central del Ministerio de Vivienda en la implementación de programas de titulación, incluso en coordinación con las entidades territoriales. Sin embargo, esto podría generar traslapes con las competencias propias de los municipios y distritos, especialmente en las ciudades capitales, donde los entes territoriales tienen la responsabilidad de liderar los procesos de legalización y regularización urbanística, según lo establecido en el marco de ordenamiento territorial colombiano.</p> <p>Desde Asocapitales consideramos que el rol del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio debería ser complementario, respetando las competencias y el liderazgo de los municipios en relación con los asentamientos de origen informal. Por tanto, la focalización a través de la postulación a estos programas debería estar a cargo de los municipios.</p> <p>En este sentido, se recomienda precisar en el articulado que la focalización para la aplicación del instrumento de titulación de predios es competencia de los municipios. Asimismo, se sugiere incorporar un mecanismo específico para que los municipios postulen predios a los programas dispuestos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Adicionalmente, se recomienda establecer mecanismos de coordinación efectivos con las entidades territoriales, de manera que las acciones del Ministerio complementen y fortalezcan los esfuerzos locales en materia de legalización y regularización de asentamientos, en lugar de sustituirlos.</p>	No aceptada	<p>No resulta procedente realizar modificación alguna, en tanto la función para otorgar títulos de propiedad privada se encuentra en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en virtud del artículo 296 de la Ley 2294 de 2023, y no se traslapa con las competencias otorgadas a los municipios sobre la legalización de barrios y predios, pues el otorgar títulos de propiedad de un bien inmueble no implica la legalización de la construcción ni tampoco implica la legalización de la actividad que desarrolle en el bien inmueble lo que es claramente competencia del control de los Municipios, en tanto solo se transfiere la propiedad al hogar que reúna los requisitos enunciados en la norma. Ahora bien, el MVCT tendrá en cuenta la información catastral y municipal de los instrumentos de ordenamiento territorial al momento de adelantar los procedimientos como se puede observar en los artículos 2.1.13.1.3. Es importante resaltar que los municipios no tienen la competencia para realizar el otorgamiento de títulos de propiedad en bienes de naturaleza privada, en ese orden de ideas, no es posible que se traslapen funciones o competencias. Por último, y como mecanismo efectivo de coordinación encontramos la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos, en donde tanto entidad del orden nacional como las entidades territoriales, pueden unir esfuerzos para efectos de realizar las legalizaciones de predios de acuerdo con lo expresado en el artículo 2.1.13.3.1.2. del proyecto de decreto en concordancia con lo determinado en Ley 489 artículo 95</p>
---	-----------	---	---	-------------	---

4	7/02/2025	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales	<p>En cuarto lugar, se sugiere revisar el artículo 2.1.13.1.3. El artículo citado establece criterios de exclusión para los bienes inmuebles que no pueden ser objeto de titulación dentro del proceso de formalización. Si bien aborda aspectos importantes como las zonas de riesgo no mitigable, las áreas protegidas y los bienes fiscales, omite un elemento fundamental en la clasificación del uso del suelo municipal: las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en la normativa colombiana, entre ellas los suelos de protección, las áreas de interés cultural y los proyectos turísticos estratégicos.</p> <p>Estas determinantes, definidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, son de obligatorio cumplimiento y deben ser incorporadas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), ya que regulan el uso del suelo en cada municipio o distrito. Su omisión en el acto administrativo podría generar inconsistencias con la normatividad territorial y afectar la validez jurídica de los títulos de propiedad otorgados.</p> <p>Por lo tanto, se sugiere incluir el siguiente literal:</p> <p>"k. Que contravengan las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y en las disposiciones de nivel nacional, según lo establecido en la Ley 388 de 1997 y normas concordantes. Estas incluyen áreas de conservación y protección ambiental, zonas de especial interés para la producción de alimentos, patrimonio cultural, infraestructura básica estratégica y áreas destinadas a proyectos turísticos especiales y las demás dispuestas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997"</p>	Aceptada	<p>Se complementa dentro del artículo 2.1.13.1.3 los determinantes contemplados en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>"i. Que se encuentren ubicados en áreas restringidas o protegidas por el instrumento o norma de planeación territorial, de acuerdo con los usos del suelo y lo contemplado en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997."</p>
5	7/02/2025	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales	<p>Por último, se sugiere de manera respetuosa, precisar el artículo 2.1.10.1.3.2. Al respecto, se resalta que esta disposición incluye potenciales beneficiarios, sin seguridad de que la vivienda vaya a ser mejorada a través de los subsidios dispuestos por el Ministerio. Existe el riesgo de que algunos hogares no logren completar el proceso de acceso al subsidio debido a razones administrativas, económicas o de elegibilidad, lo que podría derivar en la titulación de predios sin una mejora real en las condiciones habitacionales.</p> <p>Asimismo, esta política podría generar un uso ineficiente de los recursos públicos, ya que el esfuerzo administrativo y técnico de titulación podría destinarse a predios donde el acceso a una vivienda digna no llegue a materializarse. Por ello, se sugiere delimitar la titulación de predios por parte del Ministerio exclusivamente a aquellos sobre los cuales se haya ejecutado o asignado, mediante acto administrativo, un subsidio familiar de vivienda rural. Esta medida garantizaría mayor certeza jurídica sobre los predios y un uso más eficiente de los recursos destinados al mejoramiento o construcción de vivienda de interés social. Además, contribuiría a facilitar los procesos de formalización y legalización de asentamientos linderados por las administraciones municipales.</p>	Aceptada	<p>El artículo 296 de la Ley 2294 de 2023, establece que, en el caso de los predios urbanos, el procedimiento de formalización de la titulación procederá para aquellos hogares beneficiarios del subsidio de vivienda, es decir, para aquellos hogares que cuenten con la resolución en firme por medio de la cual se otorga el correspondiente subsidio, de allí que en estos términos quedó expresado en el proyecto de decreto. El parágrafo 4 del artículo 300 de la Ley 2294 de 2023, establece para la titulación de predios rurales que serán beneficiarios los hogares que "haya sido o vaya a ser objeto del subsidio familiar de vivienda", por tanto, no se podría modificar en el proyecto de decreto, sin embargo, considerando dicha situación, se establece en el artículo 2.1.10.1.3.2. lo siguiente: "En todo caso, los hogares que estén inmersos en procesos de asignación de subsidios familiares de vivienda, podrán ser objeto de la actuación administrativa, siempre y cuando el título no sea otorgado antes de que el subsidio se haga efectivo."</p>
6	7/02/2025	Camacol	<p>1. Con la expedición del decreto el MVCT asumiría competencias que, de acuerdo con la Corte Constitucional, solo pueden ser ejercidas por las autoridades judiciales. Como se mencionó en el aparte de antecedentes, el objetivo del proyecto de decreto es reglamentar las condiciones para que el MVCT pueda adelantar una actuación que finalizaría con la expedición de un acto administrativo mediante el cual otorgaría, a un poseedor que ha sido beneficiario de un subsidio de vivienda, el título adquisitivo del derecho de dominio sobre un inmueble de propiedad privada. Es decir, el MVCT extinguiría el derecho de propiedad que ejerce legalmente un particular sobre un predio, y lo transferiría a otro particular.</p> <p>El MVCT, en los documentos publicados, insiste que el desarrollo de las actuaciones mencionadas no corresponde al ejercicio de una facultad jurisdiccional, en consecuencia, es pertinente recordar que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-1159 de 2008, se pronunció expresamente respecto de las entidades facultadas para declarar la pertenencia sobre un predio de propiedad privada, y la naturaleza que tiene este proceso.</p>	No aceptada	<p>Con respecto a esta consideración, el legislador a través del artículo 296 del PND, asignó competencias a esta Cartera Ministerial para otorgar títulos de propiedad, de allí que en ejercicio de la potestad reglamentaria, esta Cartera ministerial procede a reglamentar lo ordenado por la Ley, por tanto, no es procedente la observación.</p>

7	7/02/2025	Camacol	<p>Si bien es cierto, el MVCT opta por formular políticas públicas para el mejoramiento de vivienda urbana, dentro de sus funciones no se encuentra la facultad de otorgar títulos de propiedad a hogares que tengan la calidad de poseedores y que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades.</p> <p>Lo anterior, a sabiendas de que, el artículo 113 de la Constitución Política, establece que Colombia es un Estado tripartito que se divide en tres (3) Ramas del poder público; la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial, siendo la última de estas, la encargada de administrar justicia dirimir los conflictos y controversias entre los ciudadanos y decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieran fuerza de verdad definitiva, es decir, providencias judiciales; por el contrario la Rama Ejecutiva es la encargada de gestionar políticas públicas, administrar los bienes de la nación, entre otros.</p> <p>En ese orden de ideas, y como se indicó previamente, son los Jueces de la Republica quienes ostentan la facultad para llevar hasta su terminación el proceso de declaración de pertenencia que tiene como finalidad que una persona en calidad de poseedor de un bien inmueble o mueble adquiera por prescripción adquisitiva extraordinaria el dominio la titularidad del bien, si este cumple con los requisitos exigidos en el ordenamiento jurídico colombiano. En cuanto a las viviendas de interés social, el artículo 51 de la Ley 9 de 1989 establece que el termino de prescripción es de cinco (5) años para adquirir un bien por medio de la mencionada figura.</p>	No aceptada	<p>Con respecto a esta consideración, el legislador a través del artículo 296, asignó competencias a esta Cartera Ministerial para otorgar títulos de propiedad, de allí que en ejercicio de la potestad reglamentaria, esta cartera ministerial procede a reglamentar lo ordenado por la Ley, por tanto, no es procedente la observación.</p>
---	-----------	---------	--	-------------	--

8	7/02/2025	Camacol	<p>El procedimiento que se propone reglamentar vulnera los derechos al debido proceso y a la defensa.</p> <p>En la medida que la Corte Constitucional ha establecido que solamente corresponde a las autoridades judiciales resolver los conflictos que se generen respecto del derecho de propiedad, cualquier actuación administrativa en el marco de la cual se emitan actos que desconozcan esas competencias no se ajustaría a las disposiciones constitucionales que protegen los derechos a la propiedad privada y al debido proceso.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, si en gracia de discusión se aceptara que el MVCT está facultado para adelantar este proceso, el procedimiento que se pretende reglamentar para el desarrollo de la actuación administrativa desconocería el derecho a la defensa, pues para identificar y convocar a los titulares de derechos reales sobre los predios, se limita a mencionar dos actividades:</p> <p>a) Un cruce de información con bases de datos oficiales en materia predial e inmobiliaria (no señala cuales), de acuerdo con el artículo 2.1.13.2.3 y</p> <p>b) La "comunicación" del inicio de la actuación administrativa a los titulares de derechos reales "a través del método que considere más expedito (...)" (artículo 2.1.13.2.4)</p> <p>Como se mencionó, el artículo 296 del PND expresamente solicita dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1561 de 2012 en materia de prescripción adquisitiva del derecho de dominio, y esa ley genera diferentes mecanismos de protección de los derechos de los titulares de derechos reales sobre el predio, entre otros:</p> <p>a) La "notificación personal" del auto admisorio de la demanda (artículo 14 numeral 2)</p> <p>b) La instalación de una valla en un lugar visible del predio objeto del proceso (artículo 14 numeral 3)</p> <p>c) La designación de un curador ad litem que represente a los demandados indeterminados y a los demandados ciertos</p>	No aceptada	<p>1) De acuerdo con el artículo 2.1.13.3.1.3. mediante resolución se contemplará regular lo específico con respecto a la aplicación de la actuación administrativa, en todo caso, el procedimiento, sin perjuicio de lo contemplado en este, se regirá por las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 el cual regula lo concerniente sobre las notificaciones, comunicaciones, publicaciones, etapa probatoria y demás actuaciones generales de todo procedimiento, que no obstante lo referente con la publicidad de la actuación se encuentra contemplado en el proyecto de decreto. 2) Los actos administrativos que concluyan la actuación administrativa no hacen tránsito a cosa juzgada, pues como acto administrativo presenta un control jurisdiccional de allí que los hogares tienen una garantía adicional. 3) dentro del trámite se contempla cruzar información con otras entidades en los términos del Artículo 2.1.10.1.3.10. de allí que el procedimiento se contemplará las entidades que en principio se les comunicará del acto de apertura del procedimiento si es necesario. 4) No se enunciarán las bases dentro del Decreto puesto que sus nombres y entidades pueden cambiar, lo cual por técnica normativa no se requiere enunciarlas, sin embargo, se aclara que las bases de datos a las que hace referencia son las existentes como el VUR de la Superintendencia de Notariado y Registro, el IGAC, catastros descentralizados de cada municipio o distrito. Por último, con respecto a la aplicación de la Ley 1561 de 2012, el artículo 296 hace referencia a las reglas para determinar el saneamiento de la falsa tradición, no con respecto al procedimiento, lo que indica que el legislador limitó la facultad reglamentaria en cuanto a que no se podrá cambiar las reglas sobre la posesión, reglas sucesorales, ni el saneamiento, lo cual fue respetado en el proyecto de decreto, más no indica que se deba adoptar el procedimiento contemplado en la Ley 1561 de 2012, de allí que la observación no sea aceptada.</p>
9	7/02/2025	Camacol	<p>El MVCT considera, entonces, que los hogares que son beneficiarios de subsidios (se entiende que sería el caso de subsidios de mejoramiento o construcción en sitio propio) por ese solo hecho deben tener un proceso administrativo y "más expedito" para convertirse en propietarios del predio sobre el cual ejercen posesión, a diferencia de cualquier otro hogar poseedor de un predio privado, quien tendría que acudir a un proceso judicial.</p> <p>Lo anterior no solo implicaría un privilegio injustificado para quienes han sido beneficiarios de subsidios de vivienda en algunas modalidades, sino que generaría un trato desigual e injusto para los propietarios de los predios privados sobre los cuales estos ejercen la posesión, pues solo en el caso que el poseedor no sea beneficiario de un subsidio tendrá que acudir a un proceso judicial en el cual sí se garantizarían los derechos constitucionales de los propietarios y de terceros indeterminados.</p> <p>La memoria justificativa elaborada por el MVCT se limita a indicar que la declaratoria de la propiedad sobre el bien es un "mecanismo complementario" para los beneficiarios del subsidio, desconociendo que se trata de un conflicto jurídico que se debe probar y resolver ante una autoridad judicial. La extinción del derecho de un particular, en beneficio de otro, no puede ser considerado un beneficio complementario que puede ser asignado por una entidad otorgante de subsidios de vivienda.</p> <p>Por lo expuesto, solicitamos que la reglamentación que proponga el MVCT atienda las disposiciones de la Ley 1561 de 2012, como lo indica el artículo 296 del PND, promoviendo el desarrollo de un proceso judicial que garantice el ejercicio de los derechos al debido proceso, la defensa, la igualdad y la propiedad privada.</p>	No aceptada	<p>El artículo 296 del PND establece que, el requisito aplica para los beneficiarios del subsidio de vivienda. En el parágrafo 4 del artículo 300 del PND, se contempla que el requisito es procedente tanto para quienes "hayan sido o vayan a ser" beneficiarios del subsidio de vivienda en cualquier modalidad, de allí que el MVCT no puede obviar dicho requisito pues fue la determinación del legislador. Por otro lado, lo que el legislador estableció con respecto a la Ley 1561 de 2012, es el respeto por las reglas de la posesión y el saneamiento, de allí que no sea procedente lo solicitado.</p>
10	7/02/2025	Camacol	<p>5.</p> <p>El proyecto atribuiría al MVCT facultades que la Ley otorga a las autoridades urbanísticas</p> <p>El artículo 2.1.13.2.5 del proyecto de decreto se refiere al "contenido del acto administrativo para el otorgamiento del título de propiedad privada" que expediría el MVCT, y su parágrafo 2º señala:</p> <p>"En caso de requerirse, el acto administrativo podrá hacer de licencia de subdivisión para individualizar el predio objeto de formalización de la propiedad privada a su correspondiente hogar beneficiario".</p> <p>De acuerdo con la Ley 388 de 1997 y su reglamentación, las licencias urbanísticas en cualquiera de sus modalidades deben ser expedidas por las autoridades municipales o distritales competentes, o por curadores urbanos cuando sea el caso. Del mismo modo que el MVCT no está facultado para otorgar títulos traslativos del derecho de dominio sobre predios de propiedad privada, tampoco lo está para emitir actos administrativos mediante los cuales se tomen decisiones que deben adoptarse en el marco de un proceso de otorgamiento de una licencia urbanística.</p> <p>En todo caso, el literal c) del artículo 11 y los parágrafos 1 y 2 del artículo 15 de la Ley 1561 de 2012, indican el procedimiento que se debe adelantar en el desarrollo de un proceso judicial, para la identificación física de los inmuebles que se pretenden adquirir mediante una declaración de pertenencia.</p>	Aceptada	<p>Se retira del proyecto de Decreto, el parágrafo del artículo 2.1.13.2.5, que corresponde al acto administrativo de subdivisión y en su lugar se incluye lo siguiente en el numeral 7 del artículo 2.1.13.2.5.: "7. La orden de inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, o la orden de la asignación de un nuevo folio, según el caso."</p>