

<b>Entidad originadora:</b>	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<i>"Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, y se otorgan títulos de propiedad a hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, en el marco de la gestión integral del hábitat y se dictan otras disposiciones"</i>

**1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

**A. OBLIGACION DE REGLAMENTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDA EN LA LEY**

En observancia de la sentencia de la Corte Constitucional C- 1005 de 2008:

*"Delimitadas las tareas de ejecutar, cuando la ley no necesita de regulación ulterior y la de reglamentar, en el caso contrario, ha de resaltarse el énfasis marcado por la jurisprudencia constitucional en el sentido en que, en este último evento, la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Así, la potestad reglamentaria se conecta, con la expedición de normas de carácter general - sean ellas decretos, resoluciones o circulares - imprescindibles para la cumplida ejecución de la ley."*

En ese orden de ideas, de la lectura del artículo 296 y el parágrafo 4 del artículo 300 de la Ley 2294 de 2023 se advierte lo siguiente:

**"Artículo 296. Formalización de la propiedad privada.** *El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que este determine, otorgará títulos de propiedad legalmente registrados a hogares que tengan la calidad de poseedores y que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades. Esta posesión no podrá contrariar las disposiciones legales referentes a la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012, las que la modifiquen o sustituyan, y demás disposiciones concordantes. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará el procedimiento."*

**"Parágrafo 4.** *El Gobierno nacional en desarrollo de la política de vivienda rural, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, adelantará programas de formalización y/o saneamiento de la falsa tradición y titulación de la propiedad rural. Para el ejercicio de esta competencia se requerirá que el predio rural haya sido o vaya a ser objeto del subsidio familiar de vivienda. El Gobierno nacional, por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará la materia."*

Es así como no solo no se advierte una necesidad de concretar lo establecido en las normas enunciadas, sino un mandato expreso de ellas que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamente lo relacionado al procedimiento de este nuevo mecanismo.

Adicionalmente, si bien ambos artículos establecen límites para la procedencia del nuevo mecanismo, por vía reglamentaria se debe expedir actos administrativos de carácter general que logre definirlos con claridad:

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 7.0, Fecha: 17/07/2024, Código: GPV-F-19

- Articulación con los procesos de asignación y otorgamiento de subsidios familiares de vivienda: Se debe determinar la procedencia y la forma en como el hogar beneficiario o predio (en los casos de inmuebles rurales), pueden optar por acceder a este nuevo mecanismo.

Para el caso de los bienes inmuebles urbanos, se debe establecer al interior de los mecanismos de focalizaciones de áreas en las cuales se aplicará el subsidio familiar de vivienda, cómo procede la formalización, titulación y saneamiento de la falsa tradición.

- Límites con la ley 1561 de 2011:

La Ley 1561 de 2012 crea el proceso verbal especial mediante el cual se buscaba a través de la administración de justicia el acceso a los poseedores del título de propiedad formal que cumplieren con las condiciones para la prescripción adquisitiva de dominio en bienes inmuebles urbanos de menos de 250 SMLMV y en rurales de menos de una UAF. El presente proceso debe ser armonizado con las disposiciones de la Ley mencionada, en aras de que consiga responder de manera adecuada con el mandato legal.

- Titulación y saneamiento de la falsa tradición en predios rurales

El artículo 296 de la Ley 2294 de 2023 establece un marco general de aplicación para el mecanismo de la formalización a la propiedad privada. No obstante, el parágrafo 4 adicionado al artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, por el artículo 300 de la Ley 2294 de 2023, en su enunciado faculta al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de "titular" así como de "sanear la falsa tradición".

Es así como la reglamentación debe abarcar el alcance de estos dos puntos y la manera en como operaría también respecto a la formalización de la propiedad privada.

## B. DERECHO A LA VIVIENDA

De conformidad con el artículo 51 de la Constitución Política se tiene:

**"Artículo 51.** Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."

Es así como en el marco de tal mandato constitucional, se ha implementado el mecanismo de Subsidio Familiar de Vivienda, el cual es una de las maneras mediante las cuales el Estado busca garantizar esto a sus asociados. Respecto a esto, la Corte Constitucional en sentencia C-191 de 2021 enuncia:

*"De lo anterior, se deriva que i) el derecho fundamental a la vivienda digna es autónomo, ii) al Estado le corresponde brindar posibilidades para su materialización de acuerdo con los recursos disponibles y garantizar el acceso en condiciones de igualdad, lo cual pasa por la protección especial de sujetos vulnerables. Así como, iii) el deber de no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado."*

En ese orden de ideas, la formalización de la propiedad privada se constituye como un mecanismo complementario de los beneficiarios de subsidio familiar de vivienda para que cuenten con el título de propiedad sobre el inmueble en el cual habitan.

Este precepto también obedece al tercer punto mencionado en la sentencia precitada, en vista de que a los beneficiarios de Subsidios Familiares de Vivienda en aquellas modalidades donde no es requisito previo ser propietario, se da un alcance más allá, el cual consiste en obtener la propiedad plena sobre el inmueble en el cual habitan, de una forma mucho más expedita que el acceder a la justicia.

### C. HOGARES SIN TÍTULO FORMAL

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2022, en Colombia se estima un total de 17.5 millones de hogares. El 4,5% de estos hogares, aproximadamente 787 mil hogares, dicen ocupar un predio sin tener el correspondiente título. El 46.5% pertenecen a cabecera (parte urbana) y el 53.5% pertenecen a centros poblados y rural disperso (parte rural). Vale la pena aclarar que, de acuerdo con el IGAC, para el año 2021 había 17.9 millones de predios, de los cuáles, 13.2 millones son predios urbanos (73,7%) y 4.7 millones son predios rurales.

Una de las metas de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible estima que a 2030, se debe aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos (DNP-ODS 2030). Actualmente, el 73,7% de los hogares en Colombia se encuentran en la parte urbana (IGAC). Sin embargo, el proceso de urbanización ha sido desordenado y poco planificado (Torres, C.A, 2009). Temas como el conflicto interno, que ha generado desplazamiento interno a las ciudades, y la poca planeación de las ciudades, que no han permitido recibir de manera adecuada a estas personas. Sumado a esto, en los últimos años el proceso de migración desde Venezuela sigue generando procesos de ocupación informales. Una de las principales características de este proceso de informalidad urbana, se encuentra en los procesos de titulación de los bienes ocupados.

Por lo anterior, aún hay un número importante de hogares sin titulación del predio, lo cual tiene implicaciones sobre la seguridad de la tenencia, los derechos de propiedad y la capacidad financiera de esas familias. De igual manera, persiste un problema considerable de titulación y formalización en el sector rural. Adicionalmente, se deben mejorar los procesos de formalización y titulación de la propiedad, especialmente para hogares pobres, que permitan una urbanización inclusiva y sostenible. La titulación y formalización de predios se convierte en un proceso clave para ayudar a superar estos problemas.

Este escenario no discrimina la naturaleza del bien, es decir, si es privado o fiscal, razón por la cual se hace necesaria abarcar esta nueva competencia en aras de lograr llegar a las personas que de manera informal ejerzan ánimo de señor y dueño sobre el inmueble en el cual habitan.

Adicionalmente, la ECV muestra que el porcentaje de hogares que registran posesión sin título se ha incrementado en los últimos años, alcanzando un nivel de 4,5% en 2022. Asunto que ocurre en el caso rural cuyo porcentaje se incrementa al 10,6% (Tabla 1).

Tabla 1. Total Hogares, Hogares en posesión sin título (Ocupante de hecho) y porcentaje sobre el total de hogares – 2018 - 2022.

Año	Total Hogares (Millones)	Posesión sin título (Ocupante de hecho) (Miles)	%	% Cabecera	% Centros poblados y rural
-----	--------------------------	---	---	------------	----------------------------

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
 Versión: 7.0, Fecha: 17/07/2024, Código: GPV-F-19

						disperso
2018	15,5	398	2,6%	2,4%	3,3%	
2019	15,9	359	2,2%	1,5%	4,7%	
2020	16,4	558	3,4%	2,2%	7,2%	
2021	17,0	607	3,6%	2,3%	7,6%	
2022	17,5	787	4,5%	2,7%	10,6%	

Fuente: DANE - ECV 2022

Tabla 2. Total de predios, predios urbanos y rurales en Colombia 2012-2021 (millones).

Año	Total predios	Predios urbanos	Predios rurales
2012	14,7	10,9	3,9
2013	15,0	11,1	3,9
2014	15,4	11,4	4,0
2015	15,7	11,6	4,1
2016	16,2	12,0	4,2
2017	16,5	12,2	4,3
2019	17,2	12,7	4,5
2020	17,6	13,0	4,6
2021	17,9	13,2	4,7

Fuente: IGAC. Tomado de Terridata - DNP

Uno de los grandes retos del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia mundial de la vida" es impulsar la formalización, regularización y adjudicación de la propiedad de los bienes inmuebles, partiendo de reconocer que es un elemento central en el ordenamiento territorial del país. Esto se representa en una visión de ordenamiento, formalización y restitución de tierras en el área rural. Por tanto, se vuelven prioridad los esfuerzos en la titulación en las áreas rurales, así como en las urbanas.

A mediano plazo se espera que los hogares cuenten con el predio titulado que les permita gozar de una seguridad jurídica y financiera. El trabajo de esta cartera se concentrará en predios urbanos, rurales, fiscales y privados saneados y/o titulados a nivel nacional. Lo anterior implica un esfuerzo en apoyar y prestar los servicios de asistencia técnica y jurídica, tanto a las a las entidades territoriales como a otras entidades del orden nacional para la completa titulación y formalización de los predios a nivel nacional.

## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La presente reglamentación va dirigida a hogares beneficiarios de subsidios familiares de vivienda y en el caso de bienes inmuebles rurales, a hogares cuyos predios hayan sido también beneficiarios de estos, o estén seleccionados para serlo a futuro cumpliendo los requisitos contemplados en la normatividad legal vigente.

### 3. VIABILIDAD JURÍDICA

#### 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

En primer lugar, se tiene la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"", cuyo artículo 296 enuncia:

**Artículo 296. Formalización de la propiedad privada.** *El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que este determine, otorgará títulos de propiedad legalmente registrados a hogares que tengan la calidad de poseedores y que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades. Esta posesión no podrá contrariar las disposiciones legales referentes a la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012, las que la modifiquen o sustituyan, y demás disposiciones concordantes. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará el procedimiento.*

Se observa del aparte subrayado un mandato expreso de la ley para reglamentar el procedimiento relacionado con la formalización de la propiedad privada a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, razón por la cual surge la competencia clara de expedir el presente decreto.

Así mismo, se encuentra que el procedimiento debe estar atado a lo que respecta a la asignación de beneficiarios de SFV, razón por la cual se particulariza y deja de ser una simple actuación administrativa, sino que a su vez se constituya como un mecanismo complementario al otorgamiento de estos.

Adicionalmente, se encuentra el parágrafo 4 del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, adicionado por el artículo 300 de la Ley 2294 de 2023:

**Parágrafo 4.** *El Gobierno nacional en desarrollo de la política de vivienda rural, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, adelantará programas de formalización y/o saneamiento de la falsa tradición y titulación de la propiedad rural. Para el ejercicio de esta competencia se requerirá que el predio rural haya sido o vaya a ser objeto del subsidio familiar de vivienda. El Gobierno nacional, por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará la materia.*

Nuevamente se advierte un mandato expreso por la ley para que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamente esta nueva competencia en su cabeza.

Ahora bien, con relación a los inmuebles rurales, existen dos particularidades de la lectura de la norma que deben ser tenidos en cuenta al momento de su reglamentación:

- Que no únicamente abarca lo relacionado a formalización, sino también a saneamiento de la falsa tradición y titulación.
- Se determinará el destinatario final del presente mecanismo, con relación al predio y no al hogar, a diferencia de lo establecido en el artículo 296 de la Ley 2294 de 2023, además del hecho que no solo se limita a aquellos que fueron beneficiarios de SFVR, sino de aquellos que van a serlo.

Los puntos anteriores requieren que, en relación con los predios rurales, la reglamentación tenga un desarrollo de carácter especial.

### 3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

La ley 2294 de 2023, se encuentra en la actualidad vigente y a su vez se constituye como ley ordinaria, la cual mantiene tal vigencia hasta tanto sea derogada de manera expresa o declarada inexequible por la corte constitucional.

### 3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

- Adiciona un título nuevo a la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015.
- Adiciona una nueva sección al capítulo 1 del título 10 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

### 3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Sentencia C-073/18, mediante la cual se ejerció el control de constitucionalidad automático del decreto ley 902 de 2017 *"Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"*

Dicha sentencia revisó la constitucional de la norma en general, incluyendo el artículo 36:

**"Artículo 36. Formalización de predios privados.** *En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente."*

Si bien la norma en cuestión trata de un contexto meramente rural, es este y el referido artículo 103 de la Ley 1753 de 2015 el antecedente más similar en relación con la formalización de propiedad privada en favor de poseedores, por parte de un ente administrativo sin funciones jurisdiccionales.

*La Corte estima que el artículo en mención es exequible por cuanto no elimina ni modifica sustancialmente la administración de justicia sino que únicamente altera el trámite anteriormente previsto por la Ley 1753 de 2015 para la formalización de la posesión y saneamiento de la falsa tradición, limitando dicho cambio a las zonas focalizadas. En el anterior orden, la Corte no comparte la visión de algunos intervinientes según los cuales para efectuar tal reforma debió acudir al trámite de una ley estatutaria. Se insiste en que en ninguna de las disposiciones del artículo señalado, así como ninguna de aquellas que prevé el decreto ley bajo estudio, se afecta la estructura de la administración de justicia ni los principios sustanciales o generales que la rigen y sobre este particular la jurisprudencia ha indicado que: "(...) únicamente*

*aquellas disposiciones que de una forma y otra se ocupen de afectar la estructura de la administración de justicia, o de sentar principios sustanciales o generales sobre la materia, deben observar los requerimientos especiales para este tipo de leyes [estatutarias] (...) En otros términos, la reserva de ley estatutaria no significa que toda regulación que se relacione con los temas previstos en el artículo 152 de la Carta Constitucional deba someterse a dicho trámite especial”.*

*Así mismo, la Corte encuentra infundado cualquier argumento en torno a las supuestas facultades omnímodas de la ANT para decretar la formalización de la posesión o saneamiento de la falsa tradición. Lo anterior, habida cuenta de que la misma norma establece que los actos de la ANT son susceptibles de control judicial a través de la acción de nulidad agraria que prevé el artículo 39 del mismo decreto.*

*Por estas razones la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del artículo 36 del Decreto 902 de 2017.*

De dicha lectura, se hace necesario que en la reglamentación se precise los alcances de este mecanismo de formalización de propiedad privada en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, además de aclarar el control jurisdiccional de las resoluciones que otorguen dichos títulos, en aras de aclarar que no se pretende modificar sustancialmente la administración de justicia.

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.**

No se advierten circunstancias jurídicas adicionales.

### **4. IMPACTO ECONÓMICO** (Si se requiere)

El presente decreto no genera impacto económico en los destinatarios de la norma.

### **5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)

No se requiere identificar los costos fiscales del proyecto normativo ni la fuente para la financiación, pues en este caso el proyecto no genera impacto presupuestal.

La expedición del proyecto normativo no requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

### **6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no tienen los referidos impactos.

### **7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (Si cuenta con ellos)

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
 Versión: 7.0, Fecha: 17/07/2024, Código: GPV-F-19

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

**Aprobó:**

\_\_\_\_\_  
**Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica**

\_\_\_\_\_  
**Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo**

\_\_\_\_\_  
**Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades**