

*Nuestra Misión: Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando una cultura de control fiscal inspirada en principios morales y éticos.*

80112-EE10419

Bogotá, D.C., Febrero 23 de 2010.

Doctor

NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

Calle 13 No. 8-23

Oficina 211

Bogotá, D.C.

ASUNTO: TITULACIÓN DE BIENES FISCALES.

El artículo 2º de la Ley 1001 de 2005 autoriza la cesión gratuita y dispone que ésta se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

Respetado doctor Bernal:

1.- ANTECEDENTES

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

Recibimos el 27 de enero de 2010 el oficio IE3674 fechado el día 25 del mismo mes y año, suscrito por la doctora Gladys Isabel Díaz Garavito, Directora de Atención Ciudadana de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, remitido de la consulta por Usted formulada el día 20 de enero del año en curso, donde nos pregunta lo que sigue:

- “1) ¿La Contraloría General de la República que concepto tiene acerca de la titulación de bienes fiscales ocupados por particulares?
- 2) ¿Si un municipio de Colombia, va a realizar un trámite de titulación de bienes fiscales ocupados por particulares, debe contar previamente con un concepto de la Contraloría General de la República?
- 3) ¿La Contraloría General de la República tiene algún requisito que se deba cumplir para que se lleve a cabo la titulación de bienes fiscales?
- 4) ¿Está la Contraloría General de la República facultada para vigilar que este proceso de titulación se realice legalmente?
- 5) ¿Cuáles son los riesgos a que se expone el alcalde que realice una titulación de bienes?
- 6) ¿Teniendo en cuenta la Ley 1001 de 2005, artículo 2º, es legal la titulación de bienes?

## 2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### 2.1.- PROGRAMA DE TITULACIÓN NACIONAL DE PREDIOS FISCALES

Con el fin de darle continuidad a la política en procesos de titulación de predios fiscales ocupados con vivienda de interés social, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (El MAVDT) ha fortalecido el programa de titulación mediante la implementación de dos mecanismos de transferencia, la habilitación

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

legal de títulos de la que trata el Artículo 6° del Decreto 3111 de 2004 y la cesión a título gratuito de que trata el Artículo 2° de la Ley 1001 de 2005.<sup>1</sup>

En dichos programas se apoya técnica, jurídica, social y financieramente a los municipios del territorio nacional para ejecutar y desarrollar el saneamiento de la propiedad a través de la firma de convenios interadministrativos entre las partes.<sup>2</sup>

- **Habilitación legal de títulos:** El MAVDT, a través de este programa, pretende culminar la entrega de los 3700 títulos correspondientes a igual cantidad de subsidios del proceso 2005 y entregar títulos a los 18600 beneficiarios de subsidios de 2007.
- **Cesión gratuita:** El programa tiene como objeto general darle continuidad a la política que viene adelantando el Gobierno Nacional en procesos de titulación de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social, en los cuales se transfiere el título de propiedad de los terrenos ocupados ilegalmente, mediante la cesión a título gratuito de que trata el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005. En este programa, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial participa con mecanismos de apoyo técnico, jurídico, social y financiero a las entidades del orden nacional, distrital y municipal, beneficiando de acuerdo a las metas establecidas para el cuatrienio (2006 - 2010) a 326.195 familias y una población aproximada de 1.280.000 personas.<sup>3</sup>

Este programa respecto a los anteriores se fortaleció en tres aspectos principales que conforman los pilares para su desarrollo:

-Implementación de normatividad. A fin de ajustar los procedimientos establecidos para los programas de cesión gratuita, hacerlos más expeditos y

<sup>1</sup> [www.minambiente.gov.co/.../contenido\\_imprimir.a](http://www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.a)

<sup>2</sup> [www.minambiente.gov.co/.../contenido\\_imprimir.a](http://www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.a)

<sup>3</sup> [www.minambiente.gov.co/.../contenido\\_imprimir.a](http://www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.a)

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

acorde a la realidad de ocupación en el país, se está desarrollando el decreto reglamentario para la aplicación del artículo 2 de la Ley 1001 de 2005. De igual modo se está participando en la normatividad que permita conectividad del programa con los proyectos de mejoramiento integral de barrios, vivienda saludable y legalización urbanística.<sup>4</sup>

-Capacitación: Dado que en el pasado se ha brindado una capacitación meramente jurídica y ajustado a solo normatividad aplicable, el programa actual pretende mejorar los esquemas de capacitación vinculando nuevas áreas como la catastral y la técnica, así como incluyendo en la capacitación jurídica algunos aspectos de estudios, análisis de matrículas e interpretación de normas.<sup>5</sup>

-Financiamiento: Teniendo en consideración que gran parte de los municipios no poseen una infraestructura económica robusta para adelantar programas completos de titulación, el MAVDT asumirá los componentes más onerosos del programa como son los trabajos de campo con el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) y los valores correspondientes a los impuestos y derechos de registro.<sup>6</sup>

El programa, de acuerdo con las metas planteadas por el Gobierno Nacional, tenía estimada la entrega en los años 2008, 2009 y 2010 de 106.000 títulos anuales, para lo cual se deberá hacer una revisión de un poco más de 160.000 predios anuales en consideración a los porcentajes de caída y descarte de peticionarios.

---

<sup>4</sup> [www.minambiente.gov.co/.../contenido\\_imprimir.a](http://www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.a)

<sup>5</sup> [www.minambiente.gov.co/.../contenido\\_imprimir.a](http://www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.a)

<sup>6</sup> [www.minambiente.gov.co/.../contenido\\_imprimir.a](http://www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.a)

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

Para el año 2008, se habían vinculado 90 municipios al programa. Sin embargo se tomarán igualmente predios de orden nacional y departamental para complementar el trabajo y abarcar la totalidad de predios fiscales susceptibles de titular.<sup>7</sup>

2.2.- Es así como, en el Capítulo Tercero Numeral 3.5.3, de las Bases del Plan de Desarrollo para la vigencia 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, dentro de los componentes del “Ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios”, se genera la necesidad de implementar acciones como: “1-) formular, financiar y promover la implementación de un programa de legalización urbanística a nivel nacional como uno de los componentes estructurales del Programa SPA-MIB, articulado con el programa de titulación predial existente del MAVDT;”.

El mismo documento referido dispone que “(...) en complemento, y para promover una tenencia segura de las viviendas, el Gobierno nacional llevará a cabo las siguientes acciones en el tema de titulación predial: 1) implementar un marco normativo ágil y flexible, que contribuya a agilizar los procesos de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble; 2) fortalecer la política existente de titulación de predios fiscales, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación en la modalidad de título gratuito o mediante el subsidio familiar de vivienda para habilitación legal de títulos 3) ampliar las metas del programa de titulación que ofrece el MAVDT, expandiendo sus acciones hacia la titulación de predios privados, y; 4) el MAVDT prestará apoyo técnico, jurídico y financiero para que los municipios ejecuten programas de saneamiento de la propiedad, mediante la implementación de modelos que fortalezcan los procesos masivos de titulación de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social, para lo cual suscribirá convenios directamente con las entidades territoriales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro.”

---

<sup>7</sup> [www.minambiente.gov.co/.../contenido\\_imprimir.a](http://www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.a)

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

2.3.- El numeral 1º del Artículo 17 del Decreto – Ley 216 de 2003, dispone que una de las funciones a cargo de la Dirección del Sistema Habitacional, será la de “1. Participar en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia habitacional integral y en lo relacionado con la formalización de la propiedad y la modernización de la titulación predial.” El Plan Nacional de Desarrollo, aprobado mediante Ley 1151 de 2007, involucra dentro de su componente de ciudades amables el desarrollo de acciones concretas para la solución de vivienda y dentro de las mismas se cuenta con un ambicioso programa de titulación, que pretende, para el cuatrienio 2006-2010, la transferencia de 326.195 viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en bienes fiscales, en favor de las familias que cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

2.4.- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por su parte, creó a través de la Resolución 0541 de 4 de Abril de 2008 un Grupo de Trabajo: “Por la cual se conforma el Grupo Interno de Titulación y Saneamiento Predial en la Dirección de Sistema Habitacional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se determinan sus funciones”, asignándole las siguientes:

1. Promover políticas, normas, procesos, procedimientos, instrumentos y estrategias para impulsar, implementar y acompañar procesos de titulación y saneamiento predial.
2. Estructurar y definir el plan de acción para la aplicación y ejecución de los programas de titulación predial a nivel Nacional.
3. Proyectar, en el marco de sus competencias, el contenido de los instrumentos normativos que se relacionen con los procedimientos a implementar en los programas de titulación.
4. Divulgar, promocionar y llevar a cabo las gestiones institucionales necesarias para involucrar a todas las entidades del orden Nacional, departamental, distrital y municipal en los programas de titulación.
5. Brindar la capacitación y asesoría integral a los diferentes actores del programa de titulación, para la aplicación de los procedimientos jurídicos y técnicos necesarios en la ejecución de los mismos.

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

6. Ejercer la coordinación y seguimiento de las actividades realizadas por los entes territoriales o entidades del orden nacional, en el marco de los programas de titulación que se generen a través del Grupo.
7. Brindar soporte y apoyo jurídico y técnico para dar respuestas a las consultas realizadas por las entidades del orden nacional, territorial y particulares en la relación con los programas de titulación.
8. Promover y apoyar alianzas estratégicas a nivel nacional e internacional, para el desarrollo de temas relacionados con titulación, y saneamiento predial.

Así mismo determinó la Resolución citada que el "Grupo de Desarrollo Técnico y Saneamiento Predial" se denominará "Grupo de Desarrollo Técnico".

2.5.- Por su parte, la Ley 1001 de 2005 "Por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones" en su artículo 2º dispone: El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así:

Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

PARÁGRAFO. En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.

La Ley 708 de 2001 (Noviembre 29) Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 933 de 2002, Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 3111 de 2004 , "*Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones*", en su artículo 8º preceptúa:

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 tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, y además que no los requieran para el desarrollo de sus funciones, y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme a sus necesidades, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989.

PARAGRAFO 1º- A las transferencias de inmuebles referidas en el presente artículo, les será aplicable el procedimiento de enajenación previsto en el artículo 1º de la presente ley.

PARAGRAFO 2º- Exceptúanse del deber consagrado en el presente artículo a las sociedades de economía mixta y aquellos bienes de las entidades en liquidación que amparen los pasivos pensionales.

PARAGRAFO 3º- Los bienes inmuebles fiscales que hagan parte de los planes de enajenación onerosa a los que se refiere el presente artículo, podrán ser transferidos, previo avalúo, a título de aportes, de capital a sociedades comerciales o de economía mixta. Así mismo, las entidades territoriales, como pago de las deudas de orden territorial que recaigan sobre los inmuebles, podrán recibir aportes de capital en sociedades comerciales o de economía mixta. (-Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 724 de

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

2002, Reglamentado por el Decreto Nacional 4695 de 2005, Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1370 de 2008, Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 4637 de 2008.

2.6.- Expuso el Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en la Consulta 1613 de diciembre 15 de 2004 reiterando su posición expuesta en otras oportunidades, conforme a la cual la donación de bienes entre entidades públicas es viable, siempre y cuando, el Congreso de la República, en virtud de la facultad consagrada en el artículo 150-9 de la Constitución Política, conceda autorización para enajenar bienes nacionales a título gratuito. Sobre el punto se advirtió que según el marco constitucional, corresponde al legislador autorizar a las entidades estatales los eventos en que éstas pueden transferir a título gratuito el derecho de dominio de los bienes que están en el patrimonio del Estado y se citaron algunos casos concretos, por vía de ejemplo.

2.7.- Ahora bien, en lo que concierne al control y vigilancia fiscal, tenemos lo que sigue:

El artículo 267 de la Constitución Política estipula: El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

3.- Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y normatividad expuestas, respondemos lo siguiente:

3.1.- El artículo 8º de la ley 708 de 2001 faculta a las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder público, así como a los órganos autónomos e independientes, para transferir a título gratuito a otras entidades públicas bienes inmuebles fiscales que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, no se requieran para el desarrollo de sus funciones, y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa, de acuerdo con el decreto reglamentario 724 de 2002, artículo 3º.<sup>8</sup>

3.2.- El artículo 2º de la Ley 1001 de 2005 por su parte, autoriza la cesión gratuita y dispone que se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

3.3.- La Contraloría General de la República no expide documento alguno relativo a una autorización, o concepto para que se adelante la titulación de bienes fiscales.

3.4.- La Contraloría General de la República ejerce control y vigilancia fiscal ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de forma posterior y selectiva. Con base en este control, puede ejercer vigilancia sobre los procesos que realiza la Dirección del Sistema Habitacional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

3.5.- La Dependencia competente para pronunciarse sobre el sentido y querer normativo del artículo 2º de la Ley 1001 de 2005, es el Grupo de Desarrollo Técnico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien ejerce la

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en la Consulta 1613 de diciembre 15 de 2004

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

coordinación y seguimiento de las actividades realizadas por los entes territoriales o entidades del orden nacional, en el marco de los programas de titulación que se generen a través del Grupo.

3.6.- Sobre el tema de los riesgos particulares a que se podría exponer un alcalde que realice una titulación de bienes, es dificultoso determinarlos, y más tratándose de un control previo, atribución que no le está permitida ejercer a los organismos de control fiscal. Éstos podrían ser establecidos a través del Grupo de Desarrollo Técnico ya mencionado, quien es el encargado de brindar soporte; apoyo jurídico y técnico y para dar respuestas a las consultas realizadas por las entidades del orden nacional, territorial y particulares en la relación con los programas de titulación.

3.7.- De manera ilustrativa podríamos comentar que con base en lo prescrito en los artículos 3º y 4º de la Ley 610 de 2000 “*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*”, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. (Artículo 4º).

*Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

*Para los efectos de la Ley 610 de 2000, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (Artículo 3º).*

Finalmente le expresamos que Usted puede conocer y consultar los conceptos que ha proferido la Oficina Jurídica, visitando el enlace normatividad –conceptos de nuestro portal institucional: [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

Doctor NESTOR EDILSON BERNAL PARDO

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico, por lo tanto, solamente constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 230 de la Constitución Política, 26 del Código Civil y 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordial saludo,

LUÍS GUILLERMO CANDELA CAMPO

Director Oficina Jurídica

*Copia: Doctor José Gregorio Manga Certáin; Contralor Delegado del Sector de Medio Ambiente.*

*Proyectó: Gloria L. Andeotti Caro, Profesional Universitario.*

*Revisión Jurídica: Juan Carlos Luna Rosero, Coordinador de Gestión.*

*Revisión de forma: María Stella Romero Nieto.*

NR: 2010IE3674