

Al contestar cite este número:  
Radicado DADEP No. 20221100024753

**\*20221100024753\***

Bogotá D.C., 22-04-2022  
110

correo electrónico

**PARA:** ANGELA ROCIO DÍAZ PINZÓN  
Subdirectora de Registro Inmobiliario

**DE:** CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**REFERENCIA:** 20212030045743 / 20222030013613

**ASUNTO:** Solicitud de concepto venta directa Bienes Fiscales de Propiedad del Distrito Capital a Favor de terceros ocupantes

Apreciada doctora Ángela:

Esta Oficina recibió la comunicación del asunto, mediante la cual se solicitó “(...) se emita concepto por la Oficina a su cargo y se solicite a la Secretaría Jurídica Distrital, a través de la Secretaría Distrital de Gobierno, concepto jurídico respecto de la competencia del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público para realizar transferencias a título oneroso de bienes fiscales ocupados ilegalmente por los hogares que han construido mejoras en los predios fiscales de propiedad del Distrito Capital con destinación económica habitacional o diferente, y que no cumplen con los criterios previstos en el artículo 277 de la ley 1955 de 2019, en el Desarrollo Legalizado denominado El Salitre Luis María Fernández”.

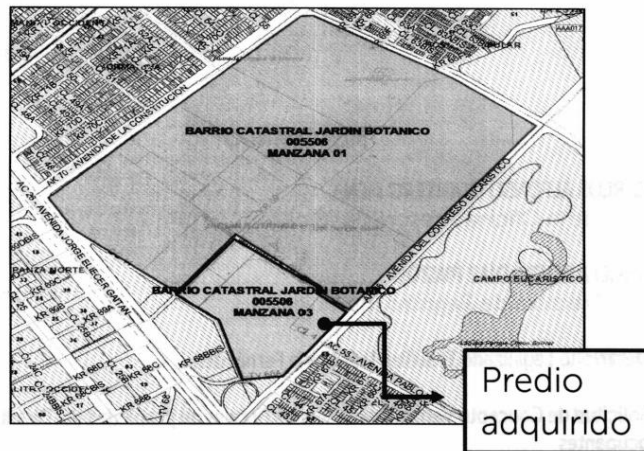
En este sentido, a continuación, se emite el concepto solicitado, aclarando que por la ambigüedad respecto del tipo de avalúo que se debe utilizar en el caso consultado en el marco de las disposiciones establecidas en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto Nacional 523 de 2021, esta Oficina adelantará la consulta respectiva ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Realizada la anterior precisión, para la emisión del concepto solicitado, se estima pertinente tener en cuenta los siguientes:

## 1. ANTECEDENTES

Acorde con su comunicación, para esta Oficina Jurídica son antecedentes de su consulta los siguientes:

- 1.1. Mediante la escritura pública No. 1597 del 3 de agosto de 1943 otorgada en la notaría 5 de esta ciudad, el Distrito Capital adquirió la propiedad de un globo de terreno con un área aproximada de 235 fanegadas, instrumento público registrado en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-641773. A continuación, se puede apreciar en la imagen el inmueble adquirido:



- 1.2. Debido al asentamiento realizado dentro del perímetro del bien inmueble de propiedad del Distrito Capital el Departamento Administrativo de Planeación Distrital procedió a legalizar unos desarrollos a través de la Resolución No. 1126 del 18 de diciembre de 1998 en el que se encuentra El Salitre Luis María Fernández con un área de 16 606.03 M2, adoptando el plano para este desarrollo legalizado el E.213/4-11.



- 1.3. El desarrollo Legalizado El Salitre Luis María Fernández ubicado en la localidad de Engativá se encuentra conformado por ochenta y cuatros (84) predios de los cuales cinco (5) son zonas afectas al espacio público RUPI 2884 y setenta y nueve (79) área útil predios de naturaleza fiscal de propiedad del Distrito Capital (ocupados ilegalmente por familias), identificados con los RUPIS 2-1718 al 2-1795.

- 1.4. En atención de la legalización de El Salitre Luis María Fernández y el Distrito Capital como propietario del suelo, a través de este Departamento Administrativo procedió a realizar actuaciones de saneamiento encaminadas a la individualización jurídica y catastral tanto de las zonas afectas al uso público como de los setenta nueve (79) predios de área útil; es por ello que mediante escritura pública 2612 del 31 de julio de 2009 otorgada en la Notaría Diecisiete (17) del círculo de Bogotá se procedió a realizar el desenglobe del área legalizada del desarrollo del predio de mayor extensión, la cual fue registrada en el folio 50C-1759915.
- 1.5. Segregado jurídicamente el inmueble del de mayor extensión, este Departamento Administrativo realizó el loteo con escritura pública 1956 del 24 de septiembre de 2010 de la Notaría Octava (8) de Bogotá, conforme a los insumos suministrados por la UAECD y el señalamiento urbanístico quedando los ochenta y cuatro (84) predios individualizados jurídicamente e identificados con los certificados de tradición y libertad 50C-1800505 al 50C-1800588.
- 1.6. En el año 2016 se adelantaron las actuaciones ante la UAECD con el fin que se realizará la mutación catastral conforme al loteo jurídico realizado de los ochenta y cuatro (84) predios.
- 1.7. Las unidades prediales, que dieron origen al proceso de legalización que adelantó el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se encuentran ocupadas por particulares, y están plenamente identificadas en el censo catastral de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.
- 1.8. La Caja de Vivienda Popular adelanto las actuaciones técnicas, jurídicas, catastrales y económicas de conformidad con la norma para la época (Ley 9 de 1989, Ley 1001 de 2005 y Decreto 4825 de 2011), junto con las demás normas complementarias y concordantes con el ánimo de identificar si los setenta y nueve (79) hogares ocupantes de los bienes inmuebles fiscales de propiedad del Distrito Capital podían ser beneficiados para realizar la transferencia a título de cesión gratuito; en el análisis realizado por la CVP dio como resultado que no era posible, ya que no cumplían con los requisitos mínimos de Viviendas de Interés Social o Prioritario (VIS —VIP).
- 1.9. Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que no existía para el año 2017 disposición legal que facultará al Distrito Capital para ceder a los ocupantes, la entidad elaboró un borrador de proyecto de acuerdo para dar solución a la problemática social, el cual no se expidió.

## **2. POSICIÓN DE LA SUBDIRECCIÓN DE REGISTRO INMOBILIARIO**

En concepto de la Subdirección de Registro Inmobiliario:

*"(...) la entidad tiene la competencia para realizar la venta directa de bienes inmuebles fiscales a los hogares que los ocupan ilegalmente a través de mejoras o construcciones, por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta de venta, la misma se encuentra consagrada en el artículo 61 del Decreto Distrital 854 de 2001 "Por el cual se delegan funciones del Alcalde Mayor y se precisan atribuciones propias de algunos empleados de la Administración*

*Distrital" precisando que el director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público tiene la competencia para celebrar convenios interadministrativos, adjudicar y celebrar todo tipo de contratos y negocios jurídicos relacionados con el patrimonio inmobiliario distrital; incluyendo aquellos que impliquen actos de disposición sobre bienes de naturaleza fiscal.*

*(...) De lo anterior, se tiene que es claro para esta Subdirección que por una parte el DADEP es competente para realizar el proceso de venta directa sobre los bienes fiscales titulables señalados, así como estos terrenos deben ser vendidos por su valor catastral, sin diferenciar la destinación del predio, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 523 de 2021. Por lo que quedamos atentos a sus consideraciones, gestiones y concepto". (sic).*

### **3. PROBLEMA JURÍDICO**

Conforme con su solicitud, en concepto de esta Oficina el problema jurídico que se debe resolver se circunscribe a determinar si

1. ¿El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público puede efectuar según las normas nacionales y distritales vigentes, la venta directa de los setenta y nueve (79) bienes inmuebles fiscales ubicados en el Desarrollo Legalizado El Salitre Luis María Fernández de la localidad de Engativá a los hogares que los ocupan ilegalmente con mejoras o construcciones?
2. De ser viable la venta, ¿El valor de venta de dichos inmuebles corresponde con el valor catastral o con el valor comercial?

### **4. POSICIÓN DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA FRENTE AL TEMA CONSULTADO**

Para efectos de poder resolver las inquietudes jurídicas formuladas en la consulta, es necesario realizar el análisis jurídico de los siguientes temas: i) Los bienes fiscales y ii) las condiciones para la enajenación de bienes fiscales.

#### **4.1. Los bienes fiscales.**

Los bienes del Estado son de uso público o fiscales. El artículo 674 del Código Civil, establece que son bienes de uso público aquellos cuyo "uso" pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos; se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio. Lo anterior, en contraposición con los denominados bienes fiscales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes.

Al respecto, el Consejo de Estado explica que:

*(...) los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una*

*reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación<sup>1</sup>.*

Así pues, tratándose de los bienes fiscales, el Estado:

1. Los posee y administra como un particular, de tal manera que, son fuente de ingresos y se someten a reglas especiales para su administración.
2. Pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o a la prestación de los servicios públicos.
3. Son objeto de toda clase de actos jurídicos y respecto de estos las entidades tienen tanto derechos reales como personales.
4. Se trata de bienes que son enajenables, embargables e imprescriptibles, como lo indicó esta Oficina Asesora Jurídica mediante concepto 20191100007061 al señalar:

*“1) enajenables (cumpliendo las normas legales, por ejemplo en los casos de venta pública mediante los procedimientos previstos por las normas superiores, incluidas las normas de contratación estatal vigentes establecidas en el Estatuto General de Contratación Pública, sus reformas y sus decretos reglamentarios, esto es, las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011, 1882 de 2018, el Decreto Nacional 1082 de 2015, y demás normas concordantes y que modifiquen las anteriores),*

*2) embargables (salvo excepciones legales), e*

*3) imprescriptibles desde 1970 (a partir de la entrada en vigencia del antiguo Código de Procedimiento Civil de 1970 – artículo 407, numeral 4º), y en la actualidad, con la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso, en el artículo 375, numeral 4º”.*

#### **4.2. Enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional.**

El artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, respecto de la cesión a títulos gratuito o enajenación de bienes fiscales, lo siguiente:

*“ARTÍCULO 277. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE BIENES FISCALES. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual quedará así:*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, 15 de agosto de 2007, exp. AP-1188.

ARTÍCULO 14. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE DOMINIO DE BIENES FISCALES. Las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de inmuebles con mejoras construidas sobre bienes de uso público o destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protección, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

PARÁGRAFO 1. Para bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional, procederá la enajenación directa del predio fiscal por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO 2. Para los procesos de cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquella que exige la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

PARÁGRAFO 3. En las resoluciones administrativas de transferencia mediante cesión a título gratuito, se constituirá patrimonio de familia inembargable.

PARÁGRAFO 4. La cesión de la que trata el presente artículo solo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular por concepto de impuesto predial.

PARÁGRAFO 5. Las administraciones municipales o distritales podrán suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción mediante los procedimientos de saneamiento contable, las deudas a cargo del cedente por conceptos de tributos a la propiedad raíz respecto al bien cedido en el marco de este artículo". (Subrayado fuera del texto original)

De igual manera, mediante la Ley 2044 de 2020 se determinó lo siguiente:

“ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 1001 de 2005 el cual quedara así:

ARTÍCULO 3. Enajenación Directa de Bienes Fiscales. Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin

sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan.

La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad.

*PARÁGRAFO 1o. En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles ubicados en zonas destinadas a obras pública o de infraestructuras básicas, áreas no aptas para la localización de viviendas, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por la autoridad competente.*

*PARÁGRAFO 2o. En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la Ley y su traslado a CISA.*

*PARÁGRAFO 3o. La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales diferentes a las derivadas del uso habitacional de inmueble.*

*PARÁGRAFO 4o. Para los procesos de enajenación de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquellas que exigen la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y las normas que lo modifiquen adicionen o complementen" (Subrayado fuera del texto original)*

*ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:*

*ARTÍCULO 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3o, de la presente ley, no les aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o las establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.*

*PARÁGRAFO 1o. Lo establecido en este artículo tampoco aplicará para los predios titulados con uso diferente a vivienda.*

Como puede observarse, las normas en mención reglamentan dos supuestos, a saber:

1. El artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, reglamenta la posibilidad de que las entidades públicas transfieran mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de

destinación económica habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo.

2. Por su parte, el artículo 14 de la Ley 2044 de 2020, reglamenta que las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan.

En el supuesto mencionado en su comunicación, en consonancia con los estudios realizados por la Caja de la Vivienda Popular, se estableció que los setenta y nueve (79) predios inmuebles fiscales de propiedad del Distrito Capital ubicados en el Desarrollo Legalizado El Salitre Luis María Fernández no son Vivienda de Interés Social (VIS), motivo por el cual no es posible dar aplicación a la cesión a título gratuito de bienes fiscales ocupados ilegalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, los artículos 10 al 13 de la Ley 2044 de 2020, los artículos 2.1.2.2.1 al artículo 2.1.2.2.12 del Decreto 1077 de 2015 modificados por el Decreto 523 de 2021.

Por consiguiente, se debe proceder a dar aplicación al artículo 14 de la Ley 2044 de 2020, que reglamenta que las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión **no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan.**

Para ello, debe indicarse que el capítulo 2 del Título 2 de la Parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 reglamenta las condiciones para adelantar la cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente.

Concretamente, el artículo 2.1.2.2.1.1 del ibidem señala que *“El presente capítulo se aplica en su primera sección a los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, y a los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 y 18 de la Ley 2044 de 2020. La segunda sección se refiere a la cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente, en aplicación del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 y 18 de la Ley 2044 de 2020. La tercera sección se ocupa de la transferencia de dominio de bienes fiscales entre entidades, en aplicación del artículo 41 de la Ley 1537 de 2012, y del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019; la cuarta sección a asuntos relacionados con la licencia de subdivisión, zonas de cesión obligatoria y levantamiento de hipotecas”.*

Así, se tiene que para poder aplicar el artículo 14 de la Ley 2044 de 2020, conforme con dichas disposiciones, se debe cumplir con las siguientes condiciones:

1. En cuanto a las definiciones generales a considerar para adelantar el proceso, el artículo 2.1.2.2.1.2 ibidem señala, entre otras, que:



- 1.1. **Entidad cedente o enajenadora.** Cuando se trate de la cesión a título gratuito o enajenación de bienes inmuebles fiscales de conformidad con lo previsto en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 9 y 14 de la Ley 2044 de 2020, se entenderá por entidad cedente o enajenadora a aquella facultada para adelantar el proceso de titulación de los bienes o su enajenación.
  - 1.2. **Receptor, cesionario o adquirente.** Cuando se trate de la cesión a título gratuito o enajenación de conformidad con lo previsto en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 14 de la Ley 2044 de 2020, se entenderá por cesionario o adquirente al (a los) integrante(s) del hogar correspondiente.
  - 1.3. **Bien fiscal titulable.** Corresponde a aquel de propiedad de entidades a las que se refieren los artículos 41 de la Ley 1537 de 2012, 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 2 de la Ley 2044 de 2020, susceptible de cesión o enajenación de conformidad con las disposiciones mencionadas.
  - 1.4. **Enajenación directa.** Corresponde al trámite preferente en favor del ocupante y sin sujeción a las normas de contratación estatal, en las condiciones establecidas en el párrafo primero del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, y los artículos 9 y 14 de la Ley 2044 de 2020.
2. Respecto de las atribuciones y facultades, el artículo 2.1.2.2.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala que *“(...) el representante legal o su delegado, de las entidades públicas del orden territorial deberán estar facultados para la transferencia de bienes inmuebles fiscales entre entidades, cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente”*.
  3. En cuanto a los lineamientos para la enajenación de bienes fiscales, el artículo 2.1.2.2.2.13 señala los siguientes:
    - 3.1. Los bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras o construcciones que no cuenten con destinación económica habitacional, se podrán enajenar directamente por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta, en los términos del párrafo 1º del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019.
    - 3.2. Los bienes inmuebles fiscales con mejoras o construcciones de destinación económica habitacional, ocupados ilegalmente por hogares que no cumplan con los criterios previstos en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, se podrán enajenar sin sujeción a las normas de contratación estatal, mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable y una vez inscrita en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos, constituirá plena prueba de propiedad, en los términos del artículo 14 de la Ley 2044 de 2020.
  4. A su vez, el artículo 2.1.2.2.2.14. al reglamentar el trámite de enajenación directa que efectúen las entidades territoriales, señaló lo siguiente:

- 4.1. **Ofrecimiento al ocupante.** Por una sola vez y mediante comunicación escrita la entidad enajenadora ofrecerá el inmueble en venta informando al ocupante del término para aceptación, el precio fijado, el plazo y las condiciones de pago.
  - 4.2. **Valor de la oferta.** El valor de la oferta del inmueble será determinado por la entidad enajenadora de la siguiente forma:
    - 4.2.1. Si la mejora fue construida por el ocupante, el valor de la oferta será el que se determine según el avalúo correspondiente respecto del área de terreno de propiedad de la entidad pública.
    - 4.2.2. Si tanto el lote como la construcción son de propiedad de la entidad pública, el valor de la oferta será aquel que se determine según el avalúo correspondiente.
  - 4.3. **Términos de aceptación de la oferta.** El término para la aceptación de la oferta será de un (1) mes contado a partir del día siguiente a la fecha de recibo del documento de ofrecimiento al ocupante y deberá hacerse por escrito.
  - 4.4. **Pago del valor de la oferta.** El ocupante tendrá seis (6) meses para consignar a favor de la dirección del tesoro distrital o municipal según corresponda, el valor de la oferta o ante la autoridad competente que fije el Gobierno distrital o municipal.
  - 4.5. **Transferencia.** La entidad enajenadora procederá a expedir el acto administrativo por medio del cual realiza la transferencia, previa verificación del pago.
5. Por su parte, el artículo 2.1.2.2.2.15. señala:

***“ARTÍCULO 2.1.2.2.2.15. Segregación de inmuebles en mayor extensión. Cuando se trate de predios que formen parte de otros de mayor extensión o que no cuenten con folio de matrícula individual, previamente la entidad titular con sujeción a los límites de extensión previstos en el plan de ordenamiento territorial respectivo podrá tramitar ante la autoridad encargada de la gestión catastral la segregación del área de la mejora y/o construcción, de manera que la transferencia corresponda a ésta última.***

*El avalúo catastral que se tendrá en cuenta cuando proceda la enajenación, corresponderá al del predio segregado.*

*PARÁGRAFO 1º. La determinación del valor del avalúo catastral, la generación de los nuevos códigos de identificación catastral y la realización de las calificaciones con las cuales quedarán asignados los avalúos de los predios resultantes de la división, estará a cargo de la entidad catastral correspondiente.*

*PARÁGRAFO 2º. Cuando proceda la enajenación directa del bien fiscal, esta se formalizará mediante la expedición de un acto administrativo en el cual se constituirá patrimonio de familia inembargable y una vez inscrito en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos constituirá plena prueba de propiedad”. (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

## 6. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Conforme con el marco normativo transcrito, se da respuesta a los interrogantes planteados, a saber:

### 6.1. ¿El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público puede efectuar según las normas nacionales y distritales vigentes, la venta directa de los setenta y nueve (79) bienes inmuebles fiscales ubicados en el Desarrollo Legalizado El Salitre Luis María Fernández de la localidad de Engativá a los hogares que los ocupan ilegalmente con mejoras o construcciones?

Como se mencionó en precedente, el artículo 2.1.2.2.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala que se entiende por entidad cedente o enajenadora, para efectos de la cesión a título gratuito o enajenación de bienes inmuebles fiscales de conformidad con lo previsto en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 9 y 14 de la Ley 2044 de 2020, aquella facultada para adelantar el proceso de titulación de los bienes o su enajenación.

Coherente con ello, el artículo 2.1.2.2.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala que "(...) el representante legal o su delegado, de las entidades públicas del orden territorial deberán estar facultados para la transferencia de bienes inmuebles fiscales entre entidades, cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente".

En este sentido, el artículo 61 del Decreto Distrital 854 de 2001 delegó al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público -DADEP la representación legal exclusiva en materia contractual para celebrar los convenios interadministrativos, adjudicar y celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con los bienes inmuebles que integran el "*Patrimonio Inmobiliario Distrital*", al señalar que:

*"ARTICULO 61. La atribución establecida en el artículo anterior se encuentra limitada, en lo pertinente, por la competencia que en materia contractual mantiene el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público para celebrar los convenios interadministrativos, adjudicar y celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con el patrimonio inmobiliario Distrital; incluyendo aquellos que impliquen actos de disposición sobre bienes de naturaleza fiscal. (...)".*

Respecto de la competencia autónoma para realizar la transferencia de bienes fiscales, esta Oficina Asesora Jurídica mediante concepto 20191100027811 con las precisiones establecidas en el oficio 20191800263921, de manera general que esta entidad si tiene la competencia autónoma para realizar estas conforme con lo señalado en el artículo 61 ya transcrito, precisando que el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público tiene la competencia para celebrar convenios interadministrativos, adjudicar y celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con el patrimonio inmobiliario Distrital; incluyendo aquellos que impliquen actos de disposición sobre bienes de naturaleza fiscal.

Es decir, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, con fundamento jurídico en el Decreto Distrital 854 de 2001 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá,

artículos 60 y 61, como “entidad ejecutora que conforma el Presupuesto Anual del Distrito Capital” tiene la capacidad para contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte, Distrito Capital de Bogotá, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto. Estas facultades están en cabeza del Director del Departamento Administrativo, quien a su vez podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

Adicionalmente, tiene la competencia en materia contractual para celebrar los convenios interadministrativos, adjudicar y celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con el patrimonio inmobiliario Distrital; incluyendo aquellos que impliquen actos de disposición sobre bienes de naturaleza fiscal; por supuesto, con respeto de las normas superiores en que debe fundamentarse.

Por consiguiente, en concepto de la Oficina Asesora Jurídica el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público puede efectuar según las normas nacionales y distritales vigentes, la venta directa de los setenta y nueve (79) bienes inmuebles fiscales ubicados en el Desarrollo Legalizado El Salitre Luis María Fernández de la localidad de Engativá a los hogares que los ocupan ilegalmente con mejoras o construcciones.

**3. “De ser viable la venta, ¿El valor de venta de dichos inmuebles corresponde con el valor catastral o con el valor comercial?”**

Al respecto, en concepto de la Oficina Asesora Jurídica, el valor de la enajenación de los inmuebles objeto de la consulta corresponde con el valor catastral de estos.

En efecto, si bien el numeral 2 del artículo 2.1.2.2.2.13 y el artículo 2.1.2.2.2.14 del Decreto Único 1077 de 2015 guardan silencio respecto del avalúo que debe utilizarse para efectos de adelantar la transferencia de bienes inmuebles fiscales con mejoras o construcciones de destinación económica habitacional ocupados ilegalmente por hogares que no cumplan con los criterios previstos en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 2.1.2.2.2.15 del mismo decreto señala **que es el avalúo catastral el que debe ser considerado para efectos de tal enajenación**, al precisar las condiciones para su aplicación cuando se trate de predios segregados o de mayor extensión.

En efecto, el artículo en mención señala:

**“ARTÍCULO 2.1.2.2.2.15. Segregación de inmuebles en mayor extensión.** Cuando se trate de predios que formen parte de otros de mayor extensión o que no cuenten con folio de matrícula individual, previamente la entidad titular con sujeción a los límites de extensión previstos en el plan de ordenamiento territorial respectivo podrá tramitar ante la autoridad encargada de la gestión catastral la segregación del área de la mejora y/o construcción, de manera que la transferencia corresponda a ésta última.

**El avalúo catastral que se tendrá en cuenta cuando proceda la enajenación, corresponderá al del predio segregado.**

*PARÁGRAFO 1º. La **determinación del valor del avalúo catastral**, la generación de los nuevos códigos de identificación catastral y la realización de las calificaciones con las cuales quedarán asignados los avalúos de los predios resultantes de la división, estará a cargo de la entidad catastral correspondiente.*

*PARÁGRAFO 2º. Cuando proceda la enajenación directa del bien fiscal, esta se formalizará mediante la expedición de un acto administrativo en el cual se constituirá patrimonio de familia inembargable y una vez inscrito en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos constituirá plena prueba de propiedad". (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

En este sentido, es claro que la norma ratifica que el proceso de enajenación se hace con base en el avalúo catastral, al precisar sobre qué área se tendrá en cuenta tal avalúo cuando se trate de predios que formen parte de otros de mayor extensión o que no cuenten con folio de matrícula individual.

En opinión de esta Oficina Asesora Jurídica, la aparente contradicción en la norma nacional, se traduce en reconocer que carece de sentido exigir la aplicación de avalúos comerciales para predios individualizados con destinación habitacional para grupos de población que pretenden acceder a oportunidades de vivienda en una condiciones excepcionales como las que propone la norma y que se evidencian en el proyecto de la referencia; esto, sumado al hecho de que la norma expresamente permite la enajenación con base en el avalúo catastral cuando se trate de predios que formen parte de otros de mayor extensión o que no cuenten con folio de matrícula individual, indistintamente de su destinación económica.

Además, esta disposición hace parte de la sección segunda, "**TRÁMITE DE CESIÓN GRATUITA Y ENAJENACIÓN DE BIENES FISCALES**", del Capítulo 2 del Título 2 de la Parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que conforme con el artículo 2.1.2.2.1.1 es aplicable a todos los procedimientos de cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente, en aplicación del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 y 18 de la Ley 2044 de 2020.

Por consiguiente, se reafirma, de la lectura armónica y sistemática de la norma en mención, para esta Oficina Asesora no hay lugar a dudas en cuanto a que el avalúo que debe utilizarse corresponde con el catastral.

Debe indicarse que como quiera que esta Oficina Asesora Jurídica comparte la posición expuesta en su comunicación, se estima que no es necesario adelantar la consulta ante la Secretaría Jurídica Distrital en los términos solicitados.

Sin embargo, como se mencionó en la parte inicial de este escrito, a continuación, se emite el concepto solicitado, aclarando que por la ambigüedad respecto del tipo de avalúo que se debe utilizar en el caso consultado en el marco de las disposiciones establecidas en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto Nacional 523 de 2021, esta Oficina adelantará la consulta respectiva ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La presente consulta se absuelve en los términos del artículo 28 de la ley 1755 de 2015 que establece: "**Artículo 28. Alcance de los conceptos. 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”.*


En los anteriores términos se emite la respuesta solicitada.


Cordialmente,



**CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Israel Mauricio Llache Olaya – Abogado Contratista OAJ 

Revisó: Oscar Gómez – Abogado Contratista OAJ 

Fecha: Abril de 2022

Código de archivo: