



Lineamientos para el uso de la información catastral con enfoque multipropósito en los procesos de formalización de la propiedad en suelo urbano por parte de las entidades públicas

Octubre, 2023

catastromultiproposito.dnp.gov.co



LINEAMIENTOS PARA EL USO DE LA INFORMACIÓN CATASTRAL CON ENFOQUE MULTIPROPÓSITO EN LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN SUELO URBANO POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Director General
Jorge Iván González

Subdirección General de Descentralización y
Desarrollo Territorial
Hugo Fernando Guerra Urrego

Subdirección General de Prospectiva y
Desarrollo Nacional
Juan Miguel Gallego Acevedo

Subdirección General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación
José Alejandro Herrera Lozano

Subdirección General del Sistema de Regalías
Tania Guzmán Pardo

Autora del documento
Lina Victoria Barón Cabrera

Participaciones y contribuciones
Oscar Gil Rojas
Equipo Coordinación Técnica Catastro

Subdirección General de Descentralización y
Desarrollo Territorial

Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
Director

Antonio José Avendaño Arosemena

Oficina Asesora de Comunicaciones
Jefe
Diana María Bohórquez Losada

Correctora de estilo
Carmen Elisa Villamizar Camargo



CONTENIDO

1.	Introducción	4
2.	Antecedentes	6
3.	Objetivos.....	8
3.1	<i>Objetivo general.....</i>	8
3.2	<i>Objetivos específicos.....</i>	8
4.	Justificación.....	9
5.	El Modelo LADM Catastro - Registro y su relación con la formalización de la propiedad	10
6.	Lineamientos y estrategias para el fortalecimiento de capacidades de las entidades públicas en materia de formalización.....	14
6.1	<i>Hito 1: Declaratoria de propiedad a favor de la entidad territorial</i>	14
6.1.1	Identificación de bienes ubicados en suelo urbano	14
6.1.2	Individualización registral y análisis de la tradición jurídica	15
6.1.3	Transformación de bienes baldíos urbanos a bienes fiscales o bienes fiscales titulables o bienes de uso público	22
6.2	<i>Hito 2: Legalización de bienes de uso público.....</i>	23
6.2.1	Identificación de la destinación de los inmuebles	23
6.2.2	Declaratoria de espacio público	24
6.2.3	Individualización de los bienes de uso público transferidos al municipio.....	25
6.2.4	Titulación de los bienes de uso público	26
6.2.5	Expropiación de predios privados por motivos de utilidad pública e interés social.....	27
6.3	<i>Hito 3: Cesión a título gratuito de bienes fiscales a particulares.....</i>	27
6.3.1	Inicio con la solicitud de parte o de oficio.....	28
6.3.2	Identificación jurídica y técnica de los bienes.....	28
6.3.3	Certificación técnica de la entidad territorial.....	29
6.3.4	Verificación de requisitos del hogar ocupante.....	29
6.3.5	Inicio de trámite de cesión	30
6.3.6	Resolución de comunicación a terceros.....	31
6.3.7	Publicidad de la resolución de comunicación a terceros.....	31
6.3.8	Trámite de oposición a terceros	31
6.3.9	Acto administrativo de cesión a título gratuito	32
6.3.10	Notificación del acto administrativo de cesión.....	33
6.3.11	Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito	33
6.3.12	Remisión a Catastro	34
6.3.13	Causales de terminación de la actuación de cesión a título gratuito	34
6.4	<i>Hito 4: Cesión a título gratuito entre entidades públicas.....</i>	35
6.4.1	Condiciones para la cesión a título gratuito fiscales entre entidades	35
6.4.2	Etapas y documentos para la transferencia entre entidades públicas.....	37
7.	Ciclo de la formalización y el catastro multipropósito.....	42
8.	Disposición de la información	44
9.	Marco normativo	45
10.	Glosario	48
11.	Anexos	53
11.1	<i>Datos mínimos del modelo extendido catastro registro.....</i>	53
11.2	<i>Objetos territoriales</i>	55



TABLAS Y FIGURAS

Tabla 5-1. Relación jurídica de los inmuebles según el registro y la tenencia ejercida.....	13
Tabla 5-2. Competencia para adelantar rutas de formalización	14
Tabla 6-1. Acciones y competencia de los municipios según el análisis jurídico	15
Tabla 6-2. Tipos de bienes de uso público	23
Figura 6-1. Paso a paso para la transformación de los bienes baldíos urbanos a fiscales.....	22
Figura 6-2. Paso a paso para la cesión a título gratuito a particulares	27
Figura 6-3. Etapas para la transferencia entre entidades públicas.....	37

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene los lineamientos y estrategia para utilizar los procesos y la información del Catastro Multipropósito en la elaboración de los programas de formalización en los predios urbanos, según las diferentes capacidades que tienen los municipios u otras entidades públicas, a partir de cuatro hitos.

El primero está relacionado con **la declaratoria de propiedad a favor del municipio**. Para llevar a cabo este hito deben identificarse los bienes ubicados en el área urbana del municipio, tener clara la relación jurídica de los predios, con el fin de individualizar los posibles predios que requieran formalización en los municipios y aplicar el procedimiento para transformar los bienes baldíos urbanos a bienes fiscales, bienes fiscales titulables o bienes de uso público.

El segundo hito es **la legalización de los bienes de uso público** a través de la declaratoria de espacio público, la individualización de las zonas de cesión obligatoria con destino de uso público, la titulación de los bienes de uso público y la expropiación de predios privados por motivos de utilidad pública e interés social.

El tercer hito procede una vez que los predios se encuentren en cabeza del municipio como bienes fiscales, puesto que puede realizarse una **cesión a título gratuito a favor de particulares** sobre predios que cumplan con las condiciones dispuestas en el ordenamiento jurídico.



El cuarto hito trata de la **cesión gratuita de bienes que pueden darse entre entidades públicas**, el cual desarrolla el mecanismo de formalización existente entre entidades públicas para transferir los predios entre ellas, y así garantizar que al titular requerido en el marco de sus funciones, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 276 de la Ley 1955, corresponde a su necesidad para cuestiones de vivienda e infraestructura.



2. ANTECEDENTES

En el año 2021, el Catastro identificó en todo el país un total de 17.889.809 predios, de los cuales 4.703.631 se ubican en suelo rural y 13.186.178 en suelo urbano. Sin embargo, cabe considerar que en suelo rural el 7 % del área de los municipios sigue pendiente de formarse, el 89 % de la vigencia catastral está desactualizada y el 4 % actualizado. En cuanto a la vigencia de la información en suelo urbano, el 2 % del área de los municipios está pendiente de formar, el 93 % de la vigencia catastral está desactualizada y el 5 % actualizado¹.

En cuanto a la situación actual registral se conoció que en Colombia tiene 17.708.442 *folios de matrículas inmobiliarias* (FMI) activos que identifican igual número de predios, de los cuales 11.520.058 se localizan en predios urbanos, 4.427.758 en predios rurales y 1.760.626 sin información que precise si se localizan en suelo urbano o rural. Por otro lado, es importante resaltar que 615.800 predios registran falsa tradición en su historia jurídica; es decir, el 3,48 % del total de los predios en Colombia con FMI².

Según el índice de informalidad calculado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)³, el país contaba con un 52,7 % de informalidad en la tenencia de la tierra. De los 1.121 municipios sobre los cuales se calculó el índice, 175 presentan entre el 75 % y el 100 % de informalidad, 497 municipios entre el 50 % y el 75 % de informalidad, 351 entre el 25 % y el 50 % y solo 79 municipios entre el 0 % y el 25 % de informalidad. Entre los departamentos donde el índice de informalidad se presenta los rangos más altos en el país están Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Antioquia y Cauca.

De acuerdo con lo anterior, las estadísticas catastrales dan cuenta del bajo porcentaje de actualización catastral en las entidades territoriales y del alto índice de informalidad en suelo rural,

¹ Cifras calculadas al año 2021 de acuerdo con análisis de información de los gestores catastrales remitida al DNP dentro de la estructuración del Proyecto de Catastro Multipropósito.

² Cifras calculadas al año 2020 de acuerdo con análisis de información de la Base Registral remitida al DNP dentro de la estructuración del Proyecto de Catastro Multipropósito.

³ UPRA. (2019). *Informalidad de la tenencia de la Tierra en Colombia*. https://www.upra.gov.co/documents/10184/104284/01_informalidad_tenencias_tierras



lo cual se traduce en información oficial limitada para gestionar, con el fin de adelantar programas de formalización en los municipios. Estos programas los puede adelantar el municipio directamente en los predios que son de su competencia, mediante alianzas estratégicas con otros competentes como lo es la Agencia Nacional de Tierras o a través de incentivos dirigidos a los ciudadanos que implementen los municipios; por ejemplo, algún tipo de descuento en el impuesto predial, convenios que entablen con la gobernación o la Superintendencia de Notariado y Registro para tener exenciones en el impuesto de beneficencia y registro, a fin de adelantar los procesos judiciales o escrituras públicas que procuren la formalización del territorio.

La actualización catastral tiene como objetivo principal identificar plenamente los inmuebles ubicados en suelo rural y urbano en las entidades territoriales y las relaciones de tenencia entre las personas y la tierra. A partir de esta información las entidades territoriales contarán con los datos fundamentales para poder identificar el índice de informalidad en los municipios y llevar a cabo las acciones correspondientes para gestionar la formalización de los predios.



3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo general

Fortalecer la capacidad de las entidades territoriales en el uso y mantenimiento de la información catastral enfocados a mejorar la habilidad de las entidades públicas para ejercer sus competencias, resolver problemas, al igual que definir y alcanzar objetivos en materia de formalización de predios, de manera permanente y sostenible, involucrando a los ciudadanos relacionados con la tenencia de la tierra a través de la elaboración de programas de formalización de los territorios según las diferentes capacidades que tienen las entidades públicas.

3.2 Objetivos específicos

- 1) Identificar los datos que pueden ser usados del modelo extendido catastro registro LADM por parte de las entidades públicas con fines de formalización de la propiedad.
- 2) Establecer un procedimiento para identificar los predios sobre los cuales los municipios son competentes para efectuar la declaración de propiedad de los bienes fiscales en suelo urbano, a partir del uso de la información catastral.
- 3) Suministrar lineamientos para la legalización de los bienes de uso público, enfocados a la declaratoria de espacio público, la individualización de las zonas de cesión obligatoria con destino a uso público, la titulación de los bienes de uso público y la expropiación de predios privados por motivos de utilidad pública e interés social.
- 4) Presentar el procedimiento para la cesión a título gratuito de bienes fiscales a favor de particulares en el que se considere lo dispuesto por la Ley.
- 5) Identificar en el procedimiento, para la cesión a título gratuito de bienes fiscales entre entidades públicas, el uso y aprovechamiento de la información tanto catastral como registral.



4. JUSTIFICACIÓN

El presente documento tiene como alcance principal presentar los lineamientos generales dirigidos a los municipios y otras entidades públicas orientados a fortalecer, en el marco de sus competencias, sus capacidades para adelantar programas de formalización en sus territorios a partir del uso y aprovechamiento de la información catastral.

La información incluye los datos catastrales y registrales que pueden usar las entidades públicas para adelantar procesos relacionados con la declaratoria de propiedad a favor de la entidad territorial, la identificación de bienes de uso público, la cesión a título gratuito a favor de particulares y la cesión a título gratuito entre entidades públicas.

De acuerdo con lo anterior, el presente documento servirá de insumo para adelantar los procesos relacionados con la formalización de la propiedad, que son competencia de los municipios a partir de los insumos suministrados por las entidades competentes de catastro y registro.



5. EL MODELO LADM CATASTRO - REGISTRO Y SU RELACIÓN CON LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD

El objetivo del Catastro es poder formalizar un inventario completo de los bienes que estén dentro del área de los municipios, independientemente del origen o situación jurídica en la que se encuentran.

La política pública de Catastro Multipropósito se materializó inicialmente en el Documento CONPES 3859 de 2016, en el cual se recomendó el uso de estándares internacionales, especialmente la norma ISO 19152:2012 LADM (por sus siglas en inglés de Land Administration Domain Model), la cual facilita el modelo de lo que se ubica en territorio.

La mencionada norma ISO recomienda dos puntos principales: 1) que sobre un predio se identifique lo relacionado con la parte física del terreno o construcción, a lo que denomina *unidad espacial*, y 2) que se identifiquen los interesados relacionados a ese predio a través de derechos, restricciones, responsabilidades.

Luego, mediante el Documento CONPES 3958 de 2019 se evaluaron las lecciones aprendidas de la fase piloto de la Política Pública de Catastro Multipropósito y se consideró fundamental ajustar el Modelo de Dominio para la Administración del Territorio (LADM) para Colombia, de tal forma que permitirá contar con un estándar para la estructuración e intercambio de información, paso que habilita el uso de la información catastral y registral para gestionar otras políticas públicas que toman el predio como base de información.

De acuerdo con lo anterior, en desarrollo de la política pública se consolidó un perfil nacional para la adopción de la ISO 19152:2012; ahora, mediante la Resolución SNR 04218 IGAC 499 de 2020 se aprobó el modelo extendido Catastro-Registro.

Según lo dispuesto en el artículo 5 de la Resolución conjunta SNR 4218 IGAC 499 del 28 de mayo de 2020, se considera como *modelos de aplicación* los que pueden implementarse en las bases de



datos de los sistemas de información de las entidades, adaptar los sistemas y ofrecer al ciudadano y a la sociedad mejores y más efectivos servicios.

Con base en la norma mencionada, se aprobaron dos modelos de aplicación que identifican los datos registrados en el modelo extendido y que se materializan en la gestión de una base de datos. Dichos modelos de aplicación son el *modelo de levantamiento catastral* y el *modelo de intercambio catastro registro*. Sin embargo, para efectos de presente documento se tendrá en cuenta la información del *modelo extendido de catastro registro* versión 4.0.

El Catastro identifica los predios y sobre cada uno de ellos relaciona las personas que lo ocupan y cuál es la relación de tenencia con el inmueble. Una vez se tenga el resultado de la información del barrio predial masivo, se debe asociar, idealmente, el 100 % de los folios de matrícula inmobiliaria que se encuentran en el registro con los predios identificados catastralmente.

Una vez el municipio cuenta con la información catastral, según se define en el modelo extendido de Catastro Registro de Dominio para la Administración del Territorio (LADM) para Colombia, se recomienda que la Administración revise el anexo 2 en el cual se incluyen los datos mínimos del modelo con el correspondiente paquete y clase, a fin de verificar si se tiene acceso a ellos.

El modelo LADM organiza los datos de forma conceptual, pero estos se materializan en las bases de datos catastrales y registrales; por lo tanto, es fundamental tener en cuenta que el Decreto 148 de 2020 en el artículo 2.2.2.2.20 estipula que la ANT podrá adelantar cualquier proceso de ordenamiento social de la propiedad rural con el insumo que otro gestor catastral haya levantado previamente. Cabe señalar que los municipios pueden usar información catastral aunque no se haya efectuado una actualización catastral reciente.

La unidad básica administrativa es el predio; la información relacionada con el predio reúne tres tipos de datos:

- 1) Los **identificadores mínimos**, dentro de los cuales se encuentran los datos de departamento, municipio, código homologado, número único predial registral (NUPRE), código de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, matrícula inmobiliaria, número predial y dirección.



- 2) La **información jurídica relevante**, que corresponde a los siguientes datos: ¿el predio tiene área registral?, área registral en metros cuadrados —si la tiene—, estado del folio de matrícula inmobiliaria (FMI) —puede ser activo o cerrado—, fecha de apertura del FMI, número de FMI matriz —la identificación jurídica del predio de mayor extensión, si la tiene—, número de FMI segregado —es decir, la identificación jurídica del o los predios que se abrieron producto de un cambio físico ejemplo englobes o desenglobes—.
- 3) La **información catastral relevante** que incluye los datos relacionados con la fecha de la última inscripción catastral, el año de la última mutación, clase de suelo —información, según catastro, de si el predio se ubica en suelo urbano, rural o de expansión urbana—, categoría de suelo —información, según catastro, de si el predio se ubica en suelo de protección o suburbano—, destinación económica —información, según catastro, de si el predio tiene una destinación habitacional, uso público, comercial, educativo, salubridad, cultural, etc.—, tipo de predio —información, según catastro, de si el predio es público —baldío, fiscal patrimonial, uso público o privado, condición del predio —información, según catastro, de si el predio es propiedad horizontal PH, no es PH, condominio, vía, parque cementerio, informal, de uso público—.

Por otro lado, la información catastral cuenta con una *información geográfica* donde se encuentra en la **unidad espacial**; por ello, se recomienda que el municipio al menos requiera del Catastro para fines de formalización los siguientes datos: área de la construcción, geometría de la construcción, área del terreno y geometría del terreno.

Así mismo, la información catastral cuenta con una *información topográfica* que el municipio debería considerar en el momento de laborar los actos administrativos de declaración de bienes baldíos y la cesión a título gratuito de los bienes fiscales, esta información está relacionada con la longitud del lindero, tipo de punto del lindero —en coordenadas dentro del sistema de referencia de Magda-Sirgas—, exactitud horizontal del punto lindero, tipo de punto de levantamiento, exactitud horizontal del punto de levantamiento, tipo de punto de control y exactitud horizontal y vertical.

Por otro lado, el municipio debe solicitar directamente al Registro, mientras se habilitan los canales de interoperabilidad entre los sistemas de cada uno de los municipios y del registro, la información relacionada con los **derechos** registrados. Para el análisis de esta información deberá considerar



la naturaleza jurídica —corresponde a la definición del acto jurídico; por ejemplo, compraventa—, el código de naturaleza jurídica —es el código que se usa en registro para estandarizar el acto inscrito; por ejemplo, 0125 relacionado a la compraventa—, la naturaleza complemento —es el texto que se escribe en el FMI para incluir información adicional que aclara el acto jurídico inscrito— y la fecha de la anotación en el registro.

Por otra parte, es necesario que el municipio acceda a la información de informalidad que es competencia del Catastro, la cual puede tratarse de ocupación o posesión.

La información de los derechos debe estar soportada por una **fuente**, en consecuencia, el municipio deberá solicitar del Registro o del Catastro, al menos los datos de tipo de fuente administrativa —documento público: escrituras públicas, sentencias o actos administrativos o sin documento, y en el caso de los informales: documentos privados—, el ente emisor, la oficina y ciudad de origen. Específicamente al Registro el municipio podrá contar con la información de número de radicación, fecha de radicación, número de anotación y estado de anotación.

Y finalmente, el municipio requiere los datos de las **personas** relacionadas a los derechos, tanto de quienes están registrados en la base de datos catastral como de quienes se hallen en la base de datos registral, en los que se pueden encontrar el tipo de documento, documento de identidad, nombre y apellidos de las personas relacionadas, razón social, sexo, grupo étnico y estado civil.

Cuando el municipio reúna la información anterior debe llevar a cabo un cruce entre la información registral y catastral en la cual ha de hacer las validaciones resumidas en la tabla 5-1.

Tabla 5-1. Relación jurídica de los inmuebles según el registro y la tenencia ejercida

	Registro como propietario	Registro con falsa tradición con antecedente de dominio	Registro nace con falsa tradición	No registro
Persona identificada en campo es la misma registrada	Propietario	Poseedor	Ocupante	N/A
Persona identificada en campo no es la misma registrada	Poseedor	Poseedor	Ocupante	Ocupante



Fuente: elaboración propia.

Una vez hecha la validación anterior, el municipio puede activar las rutas de formalización de la propiedad, considerando la competencia para adelantarla (tabla 5-2).

Tabla 5-2. Competencia para adelantar rutas de formalización

	Propietario	Poseedor	Ocupante
Rural	No requiere formalización	Formalización privada o ANT	ANT
Urbano	No requiere formalización	Formalización privada	Municipios

Fuente: elaboración propia.

6. LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN MATERIA DE FORMALIZACIÓN

El presente capítulo desarrolla los lineamientos para fortalecer capacidades de los municipios a partir del uso y aprovechamiento de la información catastral y del análisis normativo de los mecanismos que tienen las entidades territoriales para formular la cadena de valor de legalización de los predios urbanos. Esta tarea es trascendental en la gestión pública territorial, por cuanto la formalización predial trae como resultado el manejo eficaz y eficiente de la seguridad jurídica de los inmuebles y garantiza el derecho de acceso a la propiedad.

6.1 Hito 1: Declaratoria de propiedad a favor de la entidad territorial

6.1.1 Identificación de bienes ubicados en suelo urbano

Lo primero que debe hacer la entidad territorial (ET) es identificar dónde se ubican los predios de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento



Territorial o Esquema de Ordenamiento Territorial, considerando que los municipios únicamente son competentes de la formalización de predios urbanos.

Para lograr esa identificación es necesario que la ET revise la información suministrada por el gestor catastral a fin de determinar todos los predios que se encuentran en suelo urbano, los cuales deben tener sus datos de la ubicación (coordenadas - información espacial), área, linderos, número predial, folio de matrícula inmobiliaria y NUPRE.

6.1.2 Individualización registral y análisis de la tradición jurídica

Si la información catastral no tiene el 100 % del cruce entre la información física y jurídica, se recomienda que la entidad territorial solicite la base de datos registral con el propósito de identificar jurídicamente los predios que se encuentran en la base de datos, y se pueda determinar cuántos y cuáles son los folios de matrícula inmobiliaria que no tienen información catastral relacionada, pues es posible que cuenten únicamente con información catastral y no dispongan de información jurídica.

De acuerdo con lo anterior, el municipio debe realizar jornadas de socialización con la población ubicada en suelo urbano a fin de poder identificar jurídicamente todos predios que se encuentran en este tipo de suelo, es decir relacionar los folios de matrícula inmobiliaria a cada uno de los predios.

Una vez se tiene la información registral relacionada a los predios urbanos, la Entidad Territorial deberá identificar los bienes que tienen identificación jurídica y los que no y según esto adelantar las acciones correspondientes de lo que sea de su competencia:

Tabla 6-1. Acciones y competencia de los municipios según el análisis jurídico



Tipo de bien	Identificación	Derechos / titulares	Acciones	Competencia municipios
Con identificación jurídica	Predios tienen folio de matrícula inmobiliaria (FMI)	Dominio: alcaldía municipal	<i>Ocupado por terceros:</i> cesión a título gratuito a particulares <i>Ocupado por otra EP:</i> cesión a título gratuito entre EP <i>Ocupado por la alcaldía:</i> inventario de bienes	Sí
		Dominio: entidad pública	<i>Destino es Administración municipal, salud, educación, etc.:</i> cesión a título gratuito a favor del municipio	Sí
		Dominio: particular	¿El titular ejerce el dominio? Sí: no requiere formalización. No: requiere formalización.	No
		Falsa tradición <u>con</u> antecedente de dominio: alcaldía o entidades públicas o particular	¿El titular ejerce el dominio? Sí: requiere formalización. No: requiere formalización.	No
		Falsa tradición <u>sin</u> antecedente de dominio: alcaldía o entidades públicas o particular	<i>Declaratoria de propiedad a favor de la ET:</i> o la cesión a título gratuito entre EP (si procede) o la cesión a título gratuito a particulares (si procede).	Sí
	Antecedente en libros del sistema antiguo	Dominio: alcaldía	Solicitar apertura del FMI	Sí
		Dominio: entidades públicas o particular	Solicitar apertura del FMI	No
		Falsa tradición: alcaldía o entidades públicas o particular	<i>Declaratoria de propiedad a favor de la ET:</i> o la cesión a título gratuito entre EP (si procede) o la cesión a título gratuito a particulares (si procede).	Sí
		Dominio: alcaldía	Registrar títulos	Sí



Tipo de bien	Identificación	Derechos / titulares	Acciones	Competencia municipios
	Títulos no registrados	Dominio: entidades públicas o particular	Registrar títulos	No
		Falsa tradición: alcaldía o entidades públicas o particular	<i>Declaratoria de propiedad a favor de la ET: o la cesión a título gratuito entre EP (si procede) o la cesión a título gratuito a particulares (si procede).</i>	Sí
Sin identificación jurídica	Baldíos urbanos	Dominio: alcaldía	<i>Declaratoria de propiedad a favor de la ET: o la cesión a título gratuito entre EP (si procede) o la cesión a título gratuito a particulares (si procede).</i>	Sí

Fuente: elaboración propia.

6.1.2.1 Bienes que tienen identificación jurídica

Sobre los bienes que tienen identificación jurídica se puede encontrar el siguiente conjunto de casos:

1) Predios que tienen folios de matrícula inmobiliaria

a. El titular de derecho de dominio puede ser la alcaldía municipal

En este caso, se trata de *bienes fiscales*; sobre estos el municipio debe verificar si están siendo ocupado por terceros a quienes pueden cederseles los inmuebles, o, si por lo contrario, son bienes destinados para el servicio público ocupados por la misma entidad territorial. También pueden ser bienes ocupados por otras entidades públicas a las que se les pueden ceder de acuerdo con la ley vigente.

b. El titular de derecho de dominio puede ser una entidad pública



En este caso debe identificarse si estos bienes están destinados para la Administración municipal, salud, educación y los potenciales bienes que se podrían ceder por parte de otra entidad pública titular de derecho de dominio a la entidad territorial o viceversa.

La Resolución 1040 de 2023 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi determinó en el artículo 4.6.15 los requisitos que los Gestores Catastrales deben considerar para proceder a la inscripción catastral de predios baldíos rurales, de la siguiente manera:

“Los predios rurales que cuenten con folio de matrícula inmobiliaria y hayan sido declarados de naturaleza baldía mediante procesos agrarios o administrativos de competencia de la ANT, o quien haga o hubiere hecho sus veces, serán inscritos en la base de datos catastral como baldíos a nombre de la Nación.”

Y en relación con los predios baldíos urbanos el párrafo del artículo 4.6.15. dispone lo siguiente:

“No se considera la existencia de predios baldíos urbanos para efectos catastrales bajo el entendido de que no existe procedimiento judicial o administrativo que así lo declare y de conformidad con el artículo 3 de la Ley 2044 de 2020 o la norma que la modifique, adicione o derogue, el procedimiento administrativo allí descrito implica su transformación en bien fiscal patrimonial a nombre de la entidad territorial.”

- c. *El titular de derecho de dominio puede(n) ser un(os) particular(es) (personas naturales o jurídicas)*

Este tipo de bienes se consideran predios privados, sin embargo, pueden estar en condición de informalidad cuando el derecho real de dominio no lo ejerce el titular inscrito, por cuanto únicamente son formales los predios privados cuando la tenencia se reconoce a favor del titular de derecho de dominio inscrito en el registro público de la propiedad. En el caso, de presentarse algún tipo de informalidad, se recomienda a la entidad territorial llevar a cabo campañas de formalización en los municipios, a fin de que se realicen los actos jurídicos entre particulares, como sucesiones, ratificaciones de compraventa, compraventas, desenglobes o procesos judiciales de pertenencia, con la correspondiente inscripción en el registro público de la propiedad, de acuerdo con las acciones contempladas en la tabla 6-1.



La Resolución 1040 de 2023 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi determinó en el artículo 4.6.14 los requisitos que los Gestores Catastrales deben considerar para proceder a la inscripción catastral de predios de naturaleza privada, de la siguiente manera:

1. *“Verificar que sobre el predio exista un folio de matrícula inmobiliaria asociado.*
2. *Revisar si en ese folio existe una anotación registral que de cuenta de un acto administrativo, escritura pública, providencia judicial o arbitral, susceptible de transferir el derecho real de dominio, vigente para el 5 de agosto de 1974, con códigos registrales 0100 o 0300 que transfieran derecho de pleno dominio, nuda propiedad, derechos de cuota o en común y proindiviso.*
3. *En caso de que la primera anotación registral del folio sea de una fecha posterior al 5 de agosto de 1974 o que no se logre acreditar la circunstancia descrita en el numeral dos (2) del presente artículo, deberá verificarse si el predio es segregado de otro de mayor extensión y en ese orden si el folio indica la existencia de un folio matriz. De ser así, lo consultará y revisará si en él existe la información señalada en el número anterior.*
4. *Revisar si en el folio de matrícula inmobiliaria existe alguna anotación registral que dé cuenta de una titulación de baldío proveniente de alguna entidad pública, caso en el cual será indiferente si esta es posterior al 5 de agosto de 1974, y no será necesario aplicar la regla definida en el numeral anterior.*
5. *Revisar si en el folio de matrícula inmobiliaria, bien en sus anotaciones o complementación, existen alusiones expresas a la naturaleza baldía del predio o menciones a edificación de mejoras en suelos de la Nación que permitan inferir tal naturaleza.*

Si producto de la revisión del folio de matrícula se identifica la existencia de la información señalada en los numerales dos (2), tres (3) o cuatro (4) y no se da el supuesto señalado en el numeral cinco (5), se inscribirá en la base de datos catastral el predio con naturaleza jurídica privada. Esta inscripción es indicativa y su alcance es el descrito para el efecto jurídico de las inscripciones catastrales.”

- d. *El predio puede estar en cabeza de un titular de derecho de falsa tradición con antecedente de pleno dominio.*

Este caso corresponde a un predio de naturaleza privada, es decir, que proviene de dominio privado, que también debería ser formalizado por parte de los particulares.

En este evento la inscripción catastral sería la relacionada con un predio de naturaleza privada, explicada en el artículo 4.6.14 de la Resolución 1040 de 2023 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.



- e. *El predio puede estar en cabeza de un titular de derecho de falsa tradición sin antecedente de pleno dominio.*

Este asunto exige mucho cuidado, porque a pesar de que en muchos espacios se presume que los predios con folio de matrícula inmobiliaria son privados, puede ocurrir que no sea así. Es posible que un bien tenga identificación registral, pero desde el origen de las inscripciones se encuentre en falsa tradición sobre baldíos de la nación, lo cual tendrá el mismo tratamiento que los predios que no tengan identificación jurídica, sin embargo, el tratamiento de estos predios sería de presuntos baldíos.

La Resolución 1040 de 2023 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi determinó en el artículo 4.6.16 los requisitos que los Gestores Catastrales deben considerar para proceder a la inscripción catastral de predios presuntos baldíos, de la siguiente manera: “*La condición de presunto baldío urbano o rural deberá consignarse en la respectiva base de datos catastral de acuerdo con el modelo de datos vigente, a nombre de la Nación o el municipio según corresponda, cuando el predio carezca de folio de matrícula inmobiliaria o teniéndolo no se verifique el supuesto señalado en los numerales dos (2), tres (3), o cuatro (4) del artículo 4.6.14 de esta resolución*”.

2) Predios que tienen información relacionada en libros de antiguo sistema pero que no tienen folio de matrícula inmobiliaria

Cuando se identifican las relaciones de tenencia de la tierra, los ocupantes pueden tener registros que se encuentren en libros del antiguo sistema⁴ en el registro público de la propiedad; sin embargo, es posible que no se tenga el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria por ser derechos diferentes a propiedad, razón por la que ahora no es procedente solicitar la apertura correspondiente.

Si se encuentran estos registros, es necesario: primero, solicitar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consulta del libro, tomo y partida correspondiente para informar si se

⁴ Antes el registro de la propiedad se asentaba en libros en los cuales se transcribían los títulos; luego el sistema registral cambió, se construyeron unas cartulinas en donde se inscribía el tipo del acto y se archivaba copia del documento.



encuentra abierto el folio de matrícula inmobiliaria y, en caso de que no sea así, solicitar la respectiva migración. Y si no es procedente la apertura del folio de matrícula inmobiliaria por tratarse de títulos que no refieren a propiedad, el predio se considera presunto baldío, por lo cual tiene el mismo tratamiento que los predios sin identificación jurídica.

3) Predios sobre los cuales se identificaron escrituras públicas, sentencias o actos administrativos no registrados

Cuando hay sentencias judiciales y actos administrativos que otorgan propiedad lo procedente es solicitar el respectivo registro de instrumentos públicos que —por tratarse de autoridades competentes para constituir el derecho de dominio— deberían abrirse los folios de matrícula correspondientes o inscribirse sobre los folios ya existentes, caso en el cual tendrán tratamiento de *predios privados*. En el caso de las escrituras públicas se debe solicitar el respectivo registro so pena de una nota devolutiva por tratarse de escrituras que no transfieren la propiedad, caso en el cual tendrán el tratamiento de *bienes que no tienen identificación jurídica*.

6.1.2.2 Los que no tienen identificación jurídica

Los predios que no tienen identificación jurídica pueden ser rurales, urbanos o de expansión urbana.

Respecto a los predios baldíos que se encuentren en suelo rural, el numeral 13 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, el antiguo Incora, ahora Agencia Nacional de Tierras tiene la función de “*Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva*” (subrayado fuera de texto).

En relación a los predios que se encuentran en suelo urbano, la Ley 137 de 1959 (conocida como la Ley Tocaima) en el artículo 1.^º estipula que se presume que no han salido del patrimonio nacional y que son propiedad del Estado los terrenos que constituyen la zona urbana del municipio; por su parte, el artículo 3.^º dispone que se cede a favor del municipio la propiedad a que se refiere en el artículo 1.^º; y, finalmente, el artículo 7.^º de la ley consagra que se ceden a los municipios los



terrenos urbanos, de cualquier población del país que se encuentre en idéntica situación jurídica a los de Tocaima.

En concordancia con lo anterior el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 señala: “*De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales*”.

Así mismo, la Ley 2044 de 2020: “Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”, define al *bien baldío urbano*, así: “*Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial*”.

De acuerdo con lo anterior, las ET son propietarias de los predios baldíos que se encuentren en suelo urbano; sin embargo, esa propiedad se debe declarar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.^º de la Ley 2044 de 2020. A continuación se explicará la forma como debe llevarse a cabo dicha declaración.

Por último, en consideración a lo dispuesto en el numeral 2.3 del artículo 16 de la Ley 388 de 1997, los municipios son competentes para legalizar los predios ubicados en el suelo de expansión urbana, y previo a habilitarse su saneamiento, debe realizarse la adopción de un plan parcial de ordenamiento en los términos del artículo 27 de la Ley 388 de 1997, so pena de que se sane como rural (artículo 2.2.2.1.4.1.6 Decreto 1077/2015).

6.1.3 Transformación de bienes baldíos urbanos a bienes fiscales o bienes fiscales titulables o bienes de uso público

En la figura 6-1 se señala el paso a paso para hacer la transformación de los bienes baldíos a bienes fiscales.



Figura 6-1. Paso a paso para la transformación de los bienes baldíos urbanos a fiscales



Fuente: elaboración propia.

Para hacer la transformación jurídica de bienes baldíos urbanos a bienes fiscales, bienes fiscales titulables o bienes de uso público es necesario que la entidad territorial, una vez identifique los bienes baldíos urbanos y se elabore el respectivo estudio de títulos, solicite a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente el certificado de carencia de antecedente registral para aquellos bienes que no tienen identificación jurídica.

Posteriormente, la entidad territorial deberá declarar la propiedad sobre los bienes baldíos urbanos identificados mediante acto administrativo y solicitar el respectivo registro en la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente.

6.2 Hito 2: Legalización de bienes de uso público

6.2.1 Identificación de la destinación de los inmuebles

Los *bienes de uso público* pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, tal como se señala en la tabla 6-2, en la que se enlistan algunos ejemplos de los bienes de uso público por destinación o por origen. Este tipo de bienes pertenece al Estado o a otros entes estatales, que se destinan al uso común de todos los habitantes, y se encuentran fuera del comercio, por lo tanto, son inalienables, imprescriptibles e inembargables⁵.

Tabla 6-2. Tipos de bienes de uso público

Tipo de bien	Origen
Calles	Por destinación
Vías	Por destinación

⁵ Sentencia Corte Constitucional. C-183/03, MP: Alfredo Beltrán Sierra.



Tipo de bien	Origen
Andenes	Por destinación
Caminos	Por destinación
Parques	Por destinación
Plazas	Por destinación
Plazoletas	Por destinación
Zonas verdes	Por naturaleza
Ríos	Por naturaleza
Lagunas	Por naturaleza

Fuente: elaboración propia.

El artículo 5 de la Ley 2044 de 2020 estableció la obligación a los municipios de levantar un inventario de los bienes de uso público y bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos ilegales, que se encuentren señalados en actos administrativos o que por 20 años o más se han considerado como espacio público, independiente de quien ostente la titularidad del derecho real de dominio.

Para realizar el inventario de bienes se recomienda tener en cuenta los objetos territoriales que se relacionan en el anexo 2 del presente documento.

6.2.2 Declaratoria de espacio público

Una vez tenga el inventario de los predios, la entidad territorial procederá a declarar de espacio público sobre los predios o parte de ellos que hayan sido destinados urbanísticamente para ese fin. Es importante considerar que pueden existir predios de espacio público, por ello se requiere la expedición del acto administrativo de declaratoria como un reconocimiento urbanístico de estos espacios, tal como lo indica el artículo 41 de la Ley 2079 de 2021.



El acto administrativo de declaratoria de espacio público debe constar por escrito (expedirse tres copias para Alcaldía, Registro y Catastro) y contener, por lo menos, los siguientes documentos:

- Declaración del dominio pleno a nombre de la entidad territorial
- Especificación de cabida y linderos
- Referencia al estudio técnico jurídico elaborado
- Solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente

Así mismo, es trascendental tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en los capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997, lo que procede es la expropiación de los predios de declaratoria de espacio público.

Tan pronto se expida y quede en firme la declaratoria de espacio público, la entidad territorial deberá ajustar su cartografía oficial incorporando la nueva información y remitir al gestor catastral correspondiente el acto administrativo para que incluya esta información en la base catastral.

6.2.3 Individualización de los bienes de uso público transferidos al municipio

Lo primero que debe realizar el municipio es una caracterización del área urbana para identificar todos los predios que han tenido licencias urbanísticas y sobre los cuales se han adelantado negocios jurídicos en los que se haya realizado cesión obligatoria con destino a uso público y se pueden encontrar parques, zonas recreativas, andenes, vías, entre otros. Asimismo, se debe identificar si el municipio ha recibido bienes con destino a uso público por dación en pago y otro tipo de transferencias de personas naturales o jurídicas.

Después el alcalde o quien este delegue debe adelantar la gestión ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, con el fin de solicitar el registro de las escrituras públicas a nombre del municipio.

Por último, deben quedar claramente identificados en un inventario de los bienes del municipio todos en los que se haya surtido la cesión de zonas obligatorias en el marco de una actuación urbanística.



6.2.4 Titulación de los bienes de uso público

El espacio público comprende, entre otros, los bienes de uso público; por ello, a los registradores les obliga registrar a favor de las entidades territoriales los actos administrativos que acrediten el derecho de dominio de los predios que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización y que están afectos al uso público como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos.

Según lo dispuesto en la Resolución 09176 de 2020 de la Superintendencia de Notariado y Registro que reglamentó lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la Ley 2044 de 2020, es pertinente que para adelantar el proceso de titulación de los bienes afectos al uso público, la entidad territorial lleve a cabo los pasos que se describen en los apartados subsiguientes.

El alcalde o quien él delegue deberá solicitar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente la expedición del acto administrativo mediante el cual se decide la titulación de los predios que están afectos al uso público a favor de la entidad territorial, para ello es indispensable que el municipio presente con la solicitud los documentos:

- Copia en medio físico y digital de la resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios —cuando se trate de bienes que se encuentran legalizados urbanísticamente— o el documento que haga sus veces.
- Copia en medio físico y digital del plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojones o, en su defecto, un plano certificado por el gestor catastral que reúna estas características: deberá estar basado en cartografía oficial, con coordenadas Magna-Sirgas que identifique con claridad los linderos, coordenadas x, y, de los vértices y la cabida superficiaria del predio expresada en sistema internacional de unidades.
- Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el alcalde municipal.



- Manzana catastral de los predios, o cartografía oficial que haga sus veces, para sectores antiguos o consolidados —cuando se trate de bienes que se encuentran legalizados urbanísticamente—.
- Ficha predial del predio de mayor extensión o constancia de su no existencia.

6.2.5 Expropiación de predios privados por motivos de utilidad pública e interés social

De acuerdo con lo dispuesto en el literal *b* del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021, un motivo de utilidad pública sobre la cual las entidades territoriales pueden decretar la expropiación de bienes es el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluidos los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9.^a de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo, la legalización de asentamientos informales con mejoras o construcciones con destino habitacional y la declaratoria de espacio público sobre los predios o la parte de ellos que hayan sido destinados urbanísticamente para este fin.

A este respecto, el artículo 8 de la Ley 2044 de 2020 estableció que la entidad territorial puede adquirir, a través de expropiación por vía administrativa, los predios privados sobre los cuales existan posesiones por más de diez años de asentamientos humanos ilegales consolidados.

6.3 Hito 3: Cesión a título gratuito de bienes fiscales a particulares

La figura 6-2 señala el paso a paso para la cesión a título gratuito a particulares. En los numerales posteriores se explica con más precisión cada uno de los pasos para efectuarla.

Figura 6-2. Paso a paso para la cesión a título gratuito a particulares



Fuente: Elaboración propia

6.3.1 Inicio con la solicitud de parte o de oficio

Los municipios pueden iniciar los trámites de cesión a título gratuito de oficio o a solicitud de parte. Puede iniciarse de oficio cuando la entidad territorial identifica en su inventario que cuenta con bienes fiscales ocupados por terceros sobre quienes puede establecer una estrategia de formalización masiva para sanear el territorio.

La solicitud de parte puede presentarla otra entidad pública o por los particulares que se encuentran en condición de informalidad.

6.3.2 Identificación jurídica y técnica de los bienes

Según el Decreto 523 de 2021, para hacer efectiva la cesión a título gratuito de bienes fiscales titulables a particulares se debe tratar de bienes que ya tengan la declaratoria a favor del municipio como bienes fiscales y que no registren ningún tipo de gravamen que impida su transferencia; igualmente, los inmuebles deben llenar las siguientes condiciones:

- Contar con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional.



- Ubicarse en el perímetro urbano del municipio o distrito.
- Que no se encuentre ubicado en un bien de uso público.
- Que no se trate de bienes destinados a fines institucionales de salud o educación.
- Que no se trate de bienes ubicados en áreas insalubres, de alto riesgo no mitigable.
- Que no se ubique en zona de conservación o protección ambiental.

6.3.3 Certificación técnica de la entidad territorial

La entidad territorial debe certificar dos condiciones básicas:

- Que el inmueble se encuentra en zona apta para la localización de asentamientos humanos⁶.
- Que el destino económico es el de inmueble habitacional.

6.3.4 Verificación de Requisitos del hogar ocupante

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019: “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” y artículo 2.1.2.2.2.5. del Decreto 1077 de 2015 modificado parcialmente por el Decreto 523 de 2021, la cesión a título gratuito únicamente procede cuando el hogar reúne las siguientes condiciones:

- 1) No ser propietario de una vivienda en el territorio nacional.
- 2) No haber sido beneficio de un subsidio familiar de vivienda.
- 3) No haber sido beneficiario a cualquier título de las coberturas de tasa de interés⁷.
- 4) Acreditación de la ocupación ininterrumpida en el inmueble con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo de cesión gratuita.

⁶ La certificación debe ser expedida de conformidad con el respectivo plan de ordenamiento territorial, plan básico de ordenamiento territorial o esquema de ordenamiento territorial, atendiendo lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, según la cual deben tener el inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad.

⁷ Existen unas excepciones, son ellas: haber perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999, o esta haya resultado afectada o destruida por causas no imputables al hogar beneficiario, o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado el subsidio haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o que haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno.



Con el fin de verificar la información la entidad cedente deberá efectuar el cruce de la información a través de Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), o quien este designe, y también podrá verificar la Ventanilla Única de Registro para determinar si existen otros inmuebles a nombre de cualquiera de los miembros del hogar ocupante.

Se recomienda a la entidad territorial verificar los requisitos antes del inicio formal del trámite de cesión, en la cual se considere que si estos no se cumplen, no es procedente continuar con el trámite y, por lo tanto, no se genera ese trámite administrativo.

6.3.5 Inicio de trámite de cesión

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.2.2.3 del Decreto 1077 de 2015 modificado parcialmente por el Decreto 523 de 2021 la entidad territorial tiene la facultad de solicitar a los hogares interesados el diligenciamiento de un formulario, una carta de intención o un documento para iniciar el trámite de cesión, en el cual consten los siguientes datos:

- Relación de los miembros del hogar ocupante con nombres, apellidos y documento de identificación que serán enunciados en el acto administrativo de cesión o de terminación según corresponda.
- Identificación técnica del inmueble en la que incluya el numero predial, el folio de matrícula inmobiliaria. También es recomendable que se identifique el NUPRE (número único de identificación predial y registral), conforme a lo dispuesto en el Decreto 148 de 2020.
- Documentos que demuestren la ocupación ininterrumpida, la cual se puede comprobar con una certificación de residencia emitida por la alcaldía y/o junta de acción comunal, copia de la factura de servicios públicos domiciliarios en la que figure cualquiera de los miembros del hogar, constancia de pago de impuestos prediales o del acuerdo de pago, ficha catastral a nombre de cualquiera de los miembros, o cualquier medio de prueba, sea esta declaración de parte, confesión, juramento, testimonio de terceros, dictamen pericial, inspección judicial, documentos, indicios, informes, etc.

Ha de considerarse, con base en lo establecido en el artículo 2.1.2.2.2.12 del Decreto 523 de 2021, que si un predio en condición informal tiene una destinación económica distinta a la habitacional,



no se iniciará la actuación administrativa. Sin embargo, se recomienda que la entidad territorial revise la potestad para enajenar directamente de acuerdo con lo dispuesto en el 14 de la Ley 2044 de 2020 y el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019.

De igual manera, se recomienda que el municipio efectúe la respectiva revisión y validación del riesgo la clasificación del suelo, dado que si además está en riesgo alto no mitigable, ello constituye de por sí causal de terminación, que para el efecto complementaría la decisión de no iniciar la actuación administrativa. Si el predio está ubicado en zonas insalubres deberá desarrollar los programas de reubicación y/o reasentamiento y así aplicar lo señalado en el artículo 18 de la Ley 2044 de 2020.

6.3.6 Resolución de comunicación a terceros

Cuando la entidad territorial ha verificado los requisitos del hogar tiene un término de 30 días hábiles para comunicar a terceros la actuación administrativa. Dicha comunicación debe contener cuatro puntos:

- 1) Fundamento legal de la actuación administrativa
- 2) Identificación técnico-jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito
- 3) Relación de los ocupantes del hogar
- 4) Término para hacerse parte dentro del proceso

6.3.7 Publicidad de la resolución de comunicación a terceros

La comunicación puede enviarse mediante correo electrónico cuando se tengan terceros determinados o a través de divulgación a través de un medio de comunicación nacional o local cuando los terceros son indeterminados. Así mismo, la comunicación deberá fijarse en las oficinas de la entidad cedente en un lugar visible y en la página web mínimo por cinco (5) días.

6.3.8 Trámite de oposición a terceros

Los interesados pueden hacerse parte dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes y la entidad tendrá treinta (30) días hábiles para responder.



6.3.9 Acto administrativo de cesión a título gratuito

Tan pronto se ha terminado el trámite de la comunicación a terceros la entidad cedente cuenta con un término de treinta (30) días hábiles siguientes para expedir el acto administrativo de cesión a título gratuito del bien fiscal.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.2.9. del Decreto 1077 de 2015 modificado parcialmente por el Decreto 523 de 2021, el acto administrativo debe contener lo siguiente:

- 1) Consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del bien fiscal titulable
- 2) Nombre, apellidos e identificación de los integrantes del hogar
- 3) Dirección e identificación catastral del bien fiscal titulable
- 4) La mejora o construcción en los casos en que esta se encuentre previamente reconocida e identificada en debida forma o se hará referencia al suelo y será responsabilidad del cesionario adelantar los trámites a que haya lugar para obtener su reconocimiento dentro de los dos (2) años siguientes a la inscripción del título de propiedad.
- 5) Identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se segregará la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso.
- 6) Descripción del área y los linderos del bien fiscal titulable, mediante plano predial catastral o plano topográfico elaborado por un topógrafo o ingeniero catastral con matrícula profesional vigente, el cual deberá incluir coordenadas Magna-Sirgas.
- 7) La entidad pública que transfiere y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo de proceso de titulación.
- 8) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.
- 9) Debe ordenar explícitamente lo siguiente:
 - a) La obligación de restituir el bien fiscal titulable cuando exista decisión judicial en firme que establezca que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada.
 - b) La solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula por segregar del folio de mayor extensión, en el que se incluya



en una sola matrícula inmobiliaria tanto el bien fiscal titulado como la de la edificación o mejora reconocida.

- c) La obligación del (de los) ocupante(s) de acatar la normativa urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localiza el predio y contenida en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.
- d) La constitución de patrimonio de familia inembargable.
- e) La afectación del inmueble a vivienda familiar cuando sea procedente, según lo previsto en la Ley 258 de 1996, modificada por la Ley 854 de 2003. Cuando la situación del hogar no permita la inclusión de la afectación, la entidad pública deberá expresarlo en el contenido del acto administrativo.

Es importante aclarar que si no existen mejoras previamente reconocidas el cesionario deberá adelantar los trámites para obtener su reconocimiento y el acto administrativo únicamente incluirá el área del terreno correspondiente.

6.3.10 Notificación del acto administrativo de cesión

Por tratarse de un acto administrativo de carácter particular debe notificarse personalmente. En la diligencia de notificación se entregará copia de la resolución (íntegra, auténtica y gratuita). En caso de mediar autorización de las partes, la notificación también podrá hacerse por medio electrónico.

6.3.11 Registro del acto administrativo de cesión a título gratuito

El municipio debe expedir el acto administrativo de cesión gratuita del bien fiscal titulable. Transcurridos 10 días hábiles —que se contarán desde el día hábil siguiente a su notificación y siempre que no se hayan interpuesto recursos—, la resolución de cesión a título gratuito quedará en firme. En el acto administrativo se debe ordenar la inscripción del acto, una vez ejecutoriado, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en el folio de matrícula inmobiliaria identificado a favor del municipio o en el folio que se segregue a partir del predio matriz identificado.



6.3.12 Remisión a Catastro

Una vez la entidad territorial solicita el registro público del acto administrativo, el Registro es el competente de notificar al Catastro la correspondiente novedad. Esta acción tradicionalmente se cumple través de la remisión de la copia de los títulos registrados; sin embargo, a partir de la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito, las entidades catastrales y la Superintendencia de Notariado y Registro han implementado servicios de interoperabilidad con el fin de eliminar la copia del título con destino a catastro y agilizar los procesos de actualización. No obstante, se recomienda que el municipio verifique que el Catastro realice el respectivo registro administrativo de la novedad.

6.3.13 Causales de terminación de la actuación de cesión a título gratuito

Si se presentan los siguientes casos, la entidad cedente deberá terminar la actuación:

- 1) Cuando el inmueble se encuentre ubicado en bienes de uso público.
- 2) Si el destino del inmueble es un fin institucional de salud o educación.
- 3) Cuando el inmueble está ubicado en zonas de conservación o protección ambiental.
- 4) Si el inmueble está ubicado en áreas insalubres, de riesgo y demás previstas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollos o complementen.
- 5) Cuando el hogar no cumple los requisitos para la cesión del inmueble previstos.
- 6) Si se presentaron imprecisiones o irregularidades y estas no se subsanaron.
- 7) Si la destinación del inmueble no es habitacional, caso en el cual no se iniciará la actuación.

Una vez se evidencia cualquiera de las condiciones anteriores, la entidad territorial deberá expedir un acto administrativo de terminación de la actuación administrativa, la cual deberá notificarse con base en lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y posteriormente se debe archivar.



6.4 Hito 4: Cesión a título gratuito entre entidades públicas

6.4.1 Cesión a título gratuito de bienes fiscales urbanos entre entidades públicas

6.4.1.1. Condiciones para la cesión a título gratuito fiscales entre entidades

El artículo 276 de la Ley 1955 consagra lo siguiente:

"TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE BIENES INMUEBLES FISCALES ENTRE ENTIDADES. 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 los requieran para el ejercicio de sus funciones, podrán ser transferidos a título gratuito a las entidades del orden nacional y territorial con el fin de atender necesidades en materia de infraestructura y vivienda, sin importar el resultado de la operación en la entidad cedente. Cuando la entidad territorial no necesite dicho inmueble, la Nación aplicará lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.

Las entidades territoriales podrán igualmente ceder a título gratuito a entidades del orden nacional bienes inmuebles fiscales de su propiedad, sin importar el resultado de la operación en el patrimonio de la entidad cedente.

Transferido el inmueble la entidad receptora será la encargada de continuar con el saneamiento y/o titulación del mismo.

PARÁGRAFO. En cualquier caso la transferencia a título gratuito de la que se habla en este artículo mantendrá, en concordancia con el POT, el uso del suelo que posee el inmueble transferido.

En el mismo sentido el parágrafo 1 del artículo 2.1.2.2.3.2. del Decreto 1077 de 2015 modificado parcialmente por el Decreto 523 de 2021, dispone lo siguiente:

En todo caso la entidad receptora previo a la transferencia, podrá hacerse cargo de la extinción, exoneración, o exclusión de las obligaciones tributarias generadas por el inmueble, y si es del caso podrá sustituir a la entidad que lo transfiere en los acuerdos de voluntades que afecten el uso y goce del predio, mediante subrogación, cesión y demás convenciones permitidas por la ley.

De acuerdo con lo anterior, en principio la cesión entre entidades públicas aplica cuando el inmueble se requiera para construcción de vivienda e infraestructura; sin embargo, la Ley 1955 determina que las entidades territoriales podrán igualmente ceder a título gratuito a entidades del orden nacional bienes inmuebles fiscales de su propiedad.



Es importante tener presente que se puede transferir incluso si el predio está invadido y en situación de riesgo, porque la entidad que lo recibe culmina los procesos de saneamiento y si aplica titulación.

Finalmente, el artículo 197 de la ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia mundial de la vida””, establece lo siguiente:

“TRANSFERENCIA A TÍTULO GRATUITO DE BIENES INMUEBLES DE NATURALEZA FISCAL DE CARÁCTER NO FINANCIERO. Los bienes inmuebles cuya denominación sea fiscal de carácter no financiero, del orden nacional, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como del orden departamental, municipal y órganos autónomos e independientes afectados con ocupaciones de hecho mayor a diez (10) años, que cuenten con mejoras y/o construcciones consolidadas con destinación económica habitacional, no requeridos para el ejercicio de sus funciones, podrán transferirse a título gratuito a las entidades territoriales, para que éstas, inicien los trámites administrativos a que haya lugar, para su saneamiento.”

PARÁGRAFO PRIMERO. Los bienes fiscales que no se ajusten a los presupuestos a que se hace referencia en inciso anterior, podrán enajenarse de manera directa, atendiendo el valor comercial a la fecha de la negociación. De lo contrario, el responsable de su administración y custodia deberá iniciar de inmediato, las acciones judiciales que correspondan, con el ánimo de recuperar los predios.

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

PARÁGRAFO TERCERO. Para el caso de los bienes inmuebles fiscales de carácter no financiero del orden municipal o distrital, la respectiva autoridad administrativa podrá suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción mediante los procedimientos de saneamiento contable, las deudas por conceptos de tributos a la propiedad raíz respecto al bien cedido en el marco de este artículo.

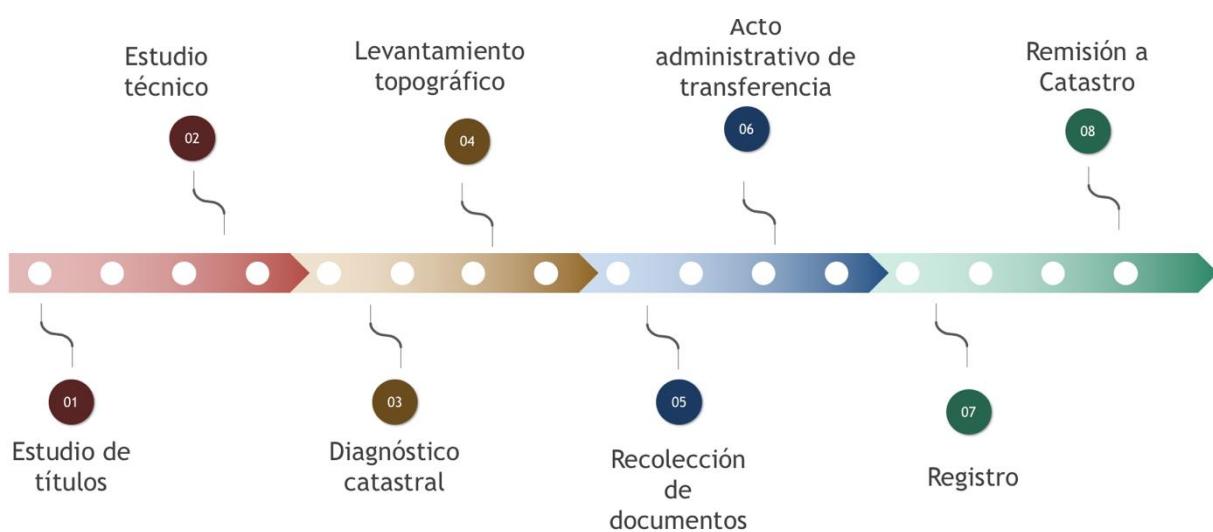
El artículo 197 de la ley 2294 de 2023 no deroga el artículo 276 de la Ley 1955 pero si establece la condición de que haya sido ocupado de hecho por mínimo 10 años y al día en las obligaciones del impuesto predial. Así mismo, en los párrafos se determina que si no se cumplen las condiciones se pueden enajenar los predios o recuperarse por parte del responsable de su administración.



6.4.1.2. Etapas y documentos para la transferencia entre entidades públicas

En la figura 6-3 se relaciona el paso a paso para tramitar la transferencia de inmuebles entre entidades públicas en suelo urbano.

Figura 6-3. Etapas para la transferencia entre entidades públicas



Fuente: elaboración propia.

A continuación se explican cada una de las etapas para dar claridad a los municipios sobre el trámite que deben llevar a cabo.

- Estudio de títulos:* para la elaboración del estudio de títulos el municipio cuenta con la información de la SNR, el modelo LADM, la información de los derechos, restricciones y responsabilidades inscritos y la correspondiente fuente administrativa, los cuales deben usarse para elaborar el estudio de títulos a fin de incluir los titulares de derecho de dominio que se encuentran relacionados en los derechos, las limitaciones al derecho de dominio inscritas y vigentes relacionadas en las restricciones, las medidas cautelares publicitarias inscritas en la clase de publicidades, los gravámenes como las hipotecas registrados en las restricciones o los gravámenes de plusvalía y valorización consignados en la clase de responsabilidades.



- b) *Estudio técnico:* en el estudio técnico del inmueble contiene los aspectos relacionados con la ubicación y el destino económico del inmueble; para elaborarlo, el municipio deberá usar la información relacionada con el predio en donde pueden verificarse la dirección y la destinación económica; también puede servirse de la información espacial alojada en el modelo LADM.
- c) *Diagnóstico catastral:* para construir el diagnóstico catastral la entidad territorial debe referir las variables relacionadas con el predio, los interesados, los derechos informales identificados catastralmente y, por supuesto, la información espacial.
- d) *Levantamiento topográfico o información cartográfica, en coordenadas Magna-Sirgas:* el municipio no requiere efectuar el levantamiento topográfico si el gestor catastral dispone de los polígonos de los predios individualizados, con la información relacionada de área y linderos; por esta razón, es fundamental contar con la información catastral, aunque no se haya levantado recientemente es posible que los datos estén acordes con la realidad del territorio.
- e) *Recolección de documentación:*
- Consulta de la Ventanilla Única de Registro (VUR) del folio de matrícula inmobiliaria individual o de mayor extensión.
 - Documento expedido por la entidad receptora o cesionaria que certifique que la transferencia del bien inmueble fiscal atiende necesidades en materia de vivienda, infraestructura, o destinados a la construcción o desarrollo de proyectos para vivienda de interés social, según sea el caso.
 - Paz y salvo por concepto de obligaciones tributarias o acto administrativo en firme de exoneración, extinción o exclusión de pago, expedido por la entidad territorial donde se encuentre ubicado el inmueble.
 - Certificado de uso del suelo del predio y certificado de riesgo emitido por la entidad correspondiente.
- f) *Acto administrativo de transferencia de bien inmueble fiscal:* una vez reunidos los documentos preliminares, la entidad pública titular procede a expedir el acto administrativo de transferencia del bien inmueble a la otra entidad pública.



- g) *Registro del acto administrativo:* este trámite se lleva a cabo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.
- h) *Remisión a Catastro:* el propósito de esta acción es obtener la actualización de la información catastral.

6.4.2 Adjudicación de bienes rurales a Entidades de Derecho Público

La Ley 160 de 1994 en el artículo 68 estableció que “Podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revertirán al dominio de la Nación(...)”, lo anterior se reglamentó en el Decreto 2664 de 1994, el cual fue compilado en el Decreto 1071 de 2015 en los artículos 2.14.10.6.1. y siguientes.

- **Servicios públicos:**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Algunos servicios públicos reconocidos como tal por la Constitución Política y las leyes 142 y 143 de 1994 son la educación, saneamiento básico, energía eléctrica, salud y disposición final de residuos sólidos.

- **Los requisitos generales para que una entidad pública solicite la adjudicación de un bien baldío a través del formulario de Solicitud diligenciado en su totalidad, son:**
 - a. Nombre de la entidad solicitante y de su representante legal.
 - b. El documento que acredita la creación de la entidad solicitante.
 - c. Naturaleza y características del servicio público, o actividad de utilidad pública e interés social que se desarrollará o se encuentra desarrollando en el predio requerido en adjudicación.
 - d. La afirmación de ser baldío.



- e. Acta de posesión del representante legal del municipio.
 - f. Certificado de uso del suelo.
- **Insumos catastrales necesarios para que la entidad pública solicite la adjudicación de un bien baldío son:**
- a. Nombre del terreno y su ubicación geográfica por departamento, municipio y vereda.
 - b. La cabida aproximada del predio sustentada en el levantamiento topográfico contenido en el plano correspondiente se recomienda que en el caso que la información del levantamiento no sea consistente con la información catastral, ésta se actualice en la base oficial del gestor catastral competente.
 - c. Los colindantes del predio en relación con los puntos cardinales, los cuales se determinan a partir de la información catastral
 - d. Plano que cumpla los estándares técnicos exigidos por la Agencia Nacional de Tierras, el cual debe ser consistente con los estándares exigidos por la Autoridad Máxima Catastral (forma ACCTI-F-030 o la que la modifique).
 - e. Ficha predial.
- **Documentos técnicos requeridos:**
- a. Licencia o concepto favorable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o de la autoridad ambiental competente
 - b. Estudios de factibilidad sobre la naturaleza, objetivos y demás características del servicio público, o de la actividad de utilidad pública e interés social que se pretenda desarrollar en el predio y su duración.
 - c. Copia del instrumento que dispone o autoriza la construcción de las obras de infraestructura.
- **Baldíos inadjudicables:**
- Es importante considerar que algunos baldíos son inadjudicables, dentro de ellos se encuentran los siguientes predios:
- a. Predios ubicados dentro del radio de 2.5 kilómetros de explotación de recursos naturales no renovables de origen fósil



- b. Predios ubicados dentro del radio de 2.5 kilómetros del punto de explotación petrolera de hidrocarburos o de la boca de la mina.
 - c. Territorios de los grupos étnicos.
 - d. Predios urbanos, incompatibilidad de uso del suelo, y riesgos o amenazas no mitigables
 - e. Cuando bien requerido en adjudicación no está orientado a prestar un servicio público o a desarrollar una actividad de utilidad pública o interés social, no procederá su titulación
 - f. Fajas de retiro obligatorio del Sistema Vial Naciona
 - g. Áreas de protección ambiental (Área del Sistema Nacional de Áreas Protegidas Reserva forestal de Ley 2da de 1959, Humedales, Rondas de río y nacimientos)
 - h. Si se demuestra que el bien tiene un título originario y por lo nato no es baldío.
- **Etapas del procedimiento administrativo:**
- i. Presentación de la solicitud ante la Agencia Nacional de Tierras
 - ii. Radicación de la solicitud
 - iii. Estudio jurídico preliminar
 - iv. Cruce de información geográfica y aprobación preliminar del plano
 - v. Revisión jurídica del cruce de información geográfica y toma de decisiones
 - vi. Requerimiento de información (en caso de requerirse)
 - vii. Auto de aceptación (se comunica)
 - viii. Inspección ocular (se publica)
 - ix. Fijación del negocio en lista
 - x. Oposiciones y trámite
 - xi. Estudio jurídico final
 - xii. Decisión final
 - xiii. Condición resolutoria – reversión
 - xiv. Recursos
 - xv. Inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos
 - xvi. Actualización catastral



7. CICLO DE LA FORMALIZACIÓN Y EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO

La actualización catastral tiene como objetivo principal la identificación plena de los inmuebles ubicados en suelo rural y urbano en las entidades territoriales y las relaciones de tenencia entre las personas y la tierra, en consecuencia, determina si los predios están en situación formal o informal.

La información catastral permite determinar las rutas de formalización de la tierra dependiendo de los entes competentes.

En cuanto a los predios ubicados en zona urbana sin propiedad, deben ser transformados como bienes fiscales urbanos a través de un acto administrativo que se inscribe en el registro público de la propiedad. Estos bienes fiscales, si cumplen con las condiciones dispuestas en la ley — mencionadas en la sección 6.2 Hito 2: *Legalización de bienes de uso público*— pueden ser cedidos gratuitamente por los municipios a los ciudadanos o puede presentarse una enajenación entre entidades públicas a través de un acto administrativo.

Ahor bien, los bienes que sí tienen propiedad inscrita se pueden formalizar por otras rutas diferentes como la declaración de pertenencia, las sucesiones o los contratos de transferencia de dominio los cuales pueden tramitarse por la jurisdicción ordinaria, por vía administrativa o por iniciativa privada.

En cualquier caso, la formalización de los predios requiere de un título, bien sea un acto administrativo, sentencia o escritura pública. Para la elaboración del título es indispensable la información catastral, dado que suministra los datos identificadores del predio, entre ellos ubicación, linderos, área, destino económico y otros.

El título debe quedar inscrito en el registro público de la propiedad, debido a que en Colombia el registro es *constitutivo de dominio*; es decir, que sin registro no se materializa el derecho de la propiedad.



El artículo 65 del Estatuto Registral dispone que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos están obligadas a suministrar a las autoridades catastrales competentes, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, a través de medios técnicos o electrónicos que ofrezcan seguridad y agilidad, los documentos o títulos relativos a las mutaciones y/o modificaciones de la descripción física de los bienes inmuebles. Una vez el registro remite esa información a la Oficina de Catastro correspondiente, se procede a la respectiva actualización de nombre o la creación catastral de los nuevos predios segregados, acción que permite el mantenimiento de la información catastral.



8. DISPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN

Aunque la información de Catastro debe ser entregada directamente a cada municipio, ha de estar disponible en los sistemas de información a través de datos abiertos por parte de todos los gestores habilitados.

La SNR ha implementado unos servicios de interoperabilidad que permiten al gestor catastral competente conocer las novedades de la base registral en tiempo real y proceder aplicar dichos cambios sobre la base catastral.

La información que puede suministrarse a través de estos servicios de interoperabilidad están relacionados con la consulta de último propietario y folios segregados, consulta folio a folio, consulta de novedades de un folio en rango de fechas. Por lo valiosa que es esta información para los municipios en los programas de formalización, se les recomienda a los municipios efectuar los ajustes necesarios en los sistemas de información para poder acceder a los datos.

Para que un municipio tenga acceso a los servicios dispuestos por el registro debe hacerlo a través de la plataforma de X-ROAD, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para ello se recomienda llevar a cabo las siguientes actividades:

- a) Aprovisionamiento de infraestructura
- b) Configuración de la plataforma
- c) Certificación de ambientes
- d) Configuración de servicios
- e) Puesta en operación de los servicios de intercambio

Con la interoperabilidad se potencia la posibilidad de implementar funcionalidades en el sistema de los municipios, se pueden radicar automáticamente los trámites de oficio para actualizar las novedades; por ejemplo, los actos administrativos de formalización y otros, y se automatizan los



controles de calidad sobre la atención de un trámite, por medio de la verificación de que todas las novedades registrales y catastrales queden registradas.

9. MARCO NORMATIVO

Nivel de gobierno	Norma	Tema
Nacional/ territorial	Constitución Política	Artículo 51: vivienda digna Artículo 58: propiedad privada Artículo 64: acceso progresivo a la propiedad Artículo 82: integridad al espacio público Artículo 102: el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.
Nacional	Ley 9 de 1989	Artículo 48: incorporación al perímetro urbano o servicios de regularización urbanística
Nacional	Ley 388 de 1997	Ordenamiento Territorial Municipal. Suelos de Protección
Nacional/ territorial	Ley 1001 de 2005	Artículo 4.º: En el caso de los predios ocupados con mejoras realizadas por parte de instituciones religiosas, instituciones educativas públicas, culturales públicas, comunales o de salud públicas y organizaciones de acción comunal (OAC), se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 60 % para personas de origen privado y 90 % de carácter público y comunal, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.
Nacional/ territorial	Ley 1537 de 2012	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Artículo 41: transferencia de inmuebles para VIS
Nacional/ territorial	Ley 1955 de 2019	Artículo 276: transferencia de dominio de bienes fiscales entre entidades Artículo 277: cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales



Nivel de gobierno	Norma	Tema
Nacional/ territorial	Ley 2044 de 2020	Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.
Nacional/ territorial	Ley 2079 de 2021	Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.
Nacional/ territorial	Ley 2294 de 2023	“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia mundial de la vida””
		Artículo 197: Transferencia a título gratuito de bienes inmueble de naturaleza fiscal de carácter no financiero.
Nacional	Decreto 3571 de 2011	Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.
Nacional/ territorial	Decreto 149 de 2020	Por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles fiscales y la legalización urbanística de asentamientos humanos.
Nacional/ territorial	Decreto 523 de 2021	Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el saneamiento predial y la transferencia de bienes inmuebles fiscales.
Nacional	Decreto 1077 de 2015 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
Nacional/ territorial	Resolución 1040 de 2023	Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito





10. GLOSARIO

Barrido predial masivo: es el conjunto de estrategias, actividades y acciones orientadas a conseguir la identificación de las características físicas, jurídicas y económicas de los predios sobre un territorio determinado. El barrido predial masivo comprende diferentes maneras de intervención en el territorio, incluidos, entre otros, métodos directos e indirectos de captura de información, esquemas colaborativos, uso de registros administrativos, modelos geoestadísticos y estadísticos y demás procedimientos técnicos, herramientas tecnológicas e instrumentos de participación comunitaria con enfoque territorial, como el uso otras fuentes de información territorio que permitan obtener datos para establecer la línea base de información catastral multipropósito en un municipio, igual que para su mantenimiento y actualización permanente. Los productos derivados de actividades de barrido predial masivo deberán cumplir con las especificaciones técnicas definidas por la autoridad reguladora (artículo 2.2.2.2.5. Decreto 148 de 2020).

Bienes baldíos. son bienes de la unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño (artículo 675 Código Civil). Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de *bienes fiscales adjudicables*, dado que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley (Sentencia Corte Constitucional C-595-95).

Bienes fiscales: son los bienes de propiedad del Estado o de las entidades territoriales destinados al cumplimiento de funciones públicas o de servicios públicos, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. A su vez, se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales titulables o baldíos (Fallo 21699 de 2012 Consejo de Estado del 30 de abril de 2021 CP: Ruth Stella Correa Palacio).

Bienes fiscales patrimoniales: son los bienes de propiedad del Estado o de las entidades territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común (artículo 2 Ley 2044 de 2020).



Bienes fiscales titulables: son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes. El derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, siempre y cuando no correspondan a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito (artículo 2 Ley 2044 de 2020).

Bienes de uso público: se llaman *bienes de la unión* aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su 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. Los *bienes de la unión* cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman *bienes de la unión o bienes fiscales* (artículo 674 Código Civil). Pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que “su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos se llaman *bienes de la unión o de uso público o bienes públicos del territorio*” (Sentencia C-183/03).

Bienes afectos al uso público: se encuentran en cabeza de la Nación u otras entidades públicas destinadas a edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utiliza con tal fin (Resolución 09176 de 2020 de SNR). “La afectación consiste en una manifestación de voluntad expresa del poder público, por medio del cual se incorpora un bien al uso o goce de la comunidad, ya sea directo o indirecto” (Tomando de: República de Colombia, Sentencia 150/95 de fecha 4 de abril de 1995; M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Espacio público: el espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que transcinden los límites de los intereses individuales de los habitantes (Decreto 1504 de 1998).

Entidad derecho público: son entidades de derecho público la Nación, los departamentos, los distritos municipales, los municipios, los entes universitarios autónomos y los organismos o dependencias de las ramas del poder público, central o seccional, con excepción de las empresas



industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta (artículo 61 de la Ley 1111 de 2006).

Formalización predial: es un proceso por la cual se soluciona la situación de informalidad sobre un bien de naturaleza privada o un bien fiscal patrimonial a través de la expedición de un título (acto administrativo, sentencia judicial o escritura pública) para garantizar el acceso a la propiedad a una persona natural o jurídica.

Mutación catastral: son los cambios que se presentan en los componentes físico, jurídico o económico de un predio (artículo 1 Decreto 148 de 2020).

Mera tenencia: se llama así a la tenencia que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno (artículo 775 Código Civil).

NUPRE: es un código único para identificar los inmuebles tanto en los sistemas de información catastral como registral. El NUPRE no implicará la supresión de la numeración catastral ni registral asociada a la cédula catastral ni a la matrícula inmobiliaria actual (Decreto 148 de 2020).

Inscripción catastral: es el hecho administrativo mediante el cual se oficializa el registro de la información catastral en el sistema misional del gestor catastral.

Información catastral: corresponde a las características físicas, jurídicas y económicas de los bienes inmuebles (Decreto 148 de 2020).

Información económica (componente económico del catastro): corresponde al valor o avalúo catastral del inmueble. El avalúo catastral deberá guardar relación con los valores de mercado (Decreto 148 de 2020).



Información física (componente físico del catastro): corresponde a la representación geométrica, la identificación de la cabida, los linderos y las construcciones de un inmueble. La identificación física no implica necesariamente el reconocimiento de los linderos del predio *in situ* (Decreto 148 de 2020).

Información jurídica (componente jurídico del catastro): es la identificación de la relación jurídica de tenencia entre el sujeto activo del derecho, sea propietario, poseedor u ocupante, con el inmueble. Esta calificación jurídica no constituye prueba ni sanea los vicios de la propiedad (Decreto 148 de 2020).

Ocupación: por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional (artículo 685 Código Civil).

Predio: es un inmueble con o sin título registrado, no separado por otro predio, con o sin construcciones y/o edificaciones y vinculado con personas naturales o jurídicas, según su relación de tenencia: propietario, poseedor u ocupante (artículo 1 Resolución 509 de 2020 del IGAC).

Propiedad: el dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real de una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad (artículo 669 Código Civil).

Posesión: la posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo (artículo 762 Código Civil).

Vigencia catastral. La información física, jurídica y económica, así como la resultante de los procedimientos de enfoque multipropósito entrarán en vigencia para efectos catastrales en el momento de quedar en firme su inscripción o incorporación en las bases oficiales descritas en el presente decreto (Decreto 148 de 2020).





11. ANEXOS

11.1 Datos mínimos del modelo extendido catastro registro

Paquete	Clase	Atributo
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Departamento
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Municipio
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Código homologado
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	NUPRE
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Código ORIP
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Matrícula inmobiliaria
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Tiene área registral
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Área registral en m ²
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Estado FMI
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Fecha de apertura FMI
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Matrícula matriz
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Matrícula de segregados
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Número predial
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Número predial anterior
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Fecha de inscripción catastral
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Año de la última mutación
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Dirección
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Clase de suelo
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Categoría de suelo
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Condición del predio
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Destinación económica
Unidad Administrativa Básica	CR_predio	Tipo de predio
DRR	Col_DRD	Descripción
DRR	CR_DRD	Naturaleza jurídica



Paquete	Clase	Atributo
DRR	CR_DRR	Código de naturaleza jurídica
DRR	CR_DRR	Naturaleza complemento
DRR	CR_DRR	Fecha de anotación
DRR	CR_Derecho	Tipo
DRR	CR_Informalidad	Tipo
Interesados	CR_interesado	Tipo de documento
Interesados	CR_interesado	Documento de identidad
Interesados	CR_interesado	Primer nombre
Interesados	CR_interesado	Segundo nombre
Interesados	CR_interesado	Primer apellido
Interesados	CR_interesado	Segundo apellido
Interesados	CR_interesado	Sexo
Interesados	CR_interesado	Grupo étnico
Interesados	CR_interesado	Razón social
Interesados	CR_interesado	Estado civil
Fuente Administrativa	Col_Fuente	Fecha de documento fuente
Fuente Administrativa	CR_Fuente Administrativa	Tipo
Fuente Administrativa	CR_Fuente Administrativa	Ente emisor
Fuente Administrativa	CR_Fuente Administrativa	Oficina de origen
Fuente Administrativa	CR_Fuente Administrativa	Ciudad de origen
Fuente Administrativa	CR_Anotacion Registro	Número de radicación
Fuente Administrativa	CR_Anotacion Registro	Fecha de radicación



Paquete	Clase	Atributo
Fuente Administrativa	CR_Anotacion Registro	Número de anotación
Fuente Administrativa	CR_Anotacion Registro	Estado de anotación
Unidad Espacial	Col_Unidad Espacial	Área
Unidad Espacial	Col_Unidad Espacial	Geometría
Unidad Espacial	CR_Construcion	Área de construcción
Unidad Espacial	CR_Construcion	Geometría
Unidad Espacial	CR_Terreno	Área de terreno
Unidad Espacial	CR_Terreno	Geometría
Topografía	CR_Lindero	Longitud
Topografía	CR_Punto Lindero	Tipo de punto
Topografía	CR_Punto Lindero	Exactitud horizontal
Topografía	CR_Punto de levantamiento	Tipo de punto
Topografía	CR_Punto de levantamiento	Exactitud horizontal
Topografía	CR_Punto Control	Punto tipo
Topografía	CR_Punto Control	Exactitud horizontal
Topografía	CR_Punto Control	Exactitud vertical

11.2 Objetos territoriales

Sector	Entidad	Objeto Territorial
Ambiental	Parques Nacionales Naturales (PNN) / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Parque Nacional Natural



Sector	Entidad	Objeto Territorial
Ambiental	Parques Nacionales Naturales (PNN) / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Reserva Natural
Ambiental	Parques Nacionales Naturales (PNN) / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Área Natural Unica
Ambiental	Parques Nacionales Naturales (PNN) / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Santuarios de Fauna
Ambiental	Parques Nacionales Naturales (PNN) / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Santuarios de Flora
Ambiental	Parques Nacionales Naturales (PNN) / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Santuarios de Fauna y Flora
Ambiental	Parques Nacionales Naturales (PNN) / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Vía Parque
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales	Parque Natural Regional
Ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Reservas Forestales Protectoras / Productoras
Ambiental		Reservas Forestales Protectoras Nacionales
Ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) o Corporaciones Autónomas Regionales o Parques Nacionales Naturales (PNN) (MADS+PNN o MADS+CAR)	Distrito de Manejo Integrado
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales	Distritos de Conservación de Suelos



Sector	Entidad	Objeto Territorial
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales	Áreas de Recreación
Ambiental	Parques Nacionales Naturales (PNN)	Reservas Naturales de la Sociedad Civil - RNSC
Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Límite de zonas de reservas forestales de Ley 2 de 1959
Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Zonificación de ZRF de ley 2da de 1959
Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Sustracción de ZRF de ley 2da de 1959
Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Compensación de ZRF de ley 2da de 1959
Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Áreas Susceptibles a Procesos de Restauración Ecológica
Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Paramos (Atlas de Páramos y Páramos delimitados)
Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Humedales RAMSAR
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales	Zonificación POMCAS
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales	Nacimientos de agua
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales	Zonas de recarga de acuíferos
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales	Cuencas hidrográficas
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales / Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Áreas de protección Ciénagas
Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Áreas de proyectos Bosques de Paz orientados a la restauración ambiental y reconciliación de víctimas



Sector	Entidad	Objeto Territorial
Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Bancos de Hábitat
Ambiental	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IIAV)	Bosque seco tropical
Ambiental	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (INVEMAR)	Manglares
Ambiental	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (INVEMAR)	Pastos Marinos
Ambiental	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (INVEMAR)	Arrecifes coralinos
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Pantanos
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales/ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) / Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Lagos - lagunas - ciénagas
Ambiental	Parques Nacionales Naturales (PNN)	Reservas de Biósfera
Ambiental	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IIAV)	Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (AICAS)



Sector	Entidad	Objeto Territorial
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Rondas hidráulicas de los cuerpos de agua
Ambiental	Corporaciones Autónomas Regionales/ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) / Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Humedales
Ambiental	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	Licencia ambiental
Ambiental	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)	Glaciares
Marino Costero	Dirección Marítima Colombiana (DIMAR)	Costas
Marino Costero	Dirección Marítima Colombiana (DIMAR)	Playas
Marino Costero	Dirección Marítima Colombiana (DIMAR)	Territorios insulares
Marino Costero	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (INVEMAR) / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Unidades ambientales costeras
Minero Energético	Agencia Nacional de Minería (ANM)	Título Minero
Minero Energético	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	Bloques de Tierras para Hidrocarburos
Catastro	Intituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	Predios
Catastro	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Baldíos
Catastro	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT)	Zonas Francas



Sector	Entidad	Objeto Territorial
Catastro	Intituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Gestores Catastrales	Servidumbre
Catastro	Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)	Parques y Áreas Arqueológicas protegidas
Áreas administrativas	Intituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) / Dirección Marítima Colombiana (DIMAR) / Ministerio de relaciones exteriores	Límites de entidades territoriales
Ordenamiento	Entidades territoriales	Clasificación del suelo
Ordenamiento	Entidades territoriales	Suelo de protección
Ordenamiento	Entidades territoriales	Sistemas Generales
Ordenamiento	Entidades territoriales	Tratamiento urbanístico
Ordenamiento	Entidades territoriales	Areas de actividad
Ordenamiento	Entidades territoriales	Categoría rural
Ordenamiento	Entidades territoriales	Categoría centro poblado
Ordenamiento	Entidades Territoriales	Área de condición de riesgo
Ordenamiento	Entidades Territoriales	Área de condición de amenaza
Agropecuario	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)	Frontera agrícola
Agropecuario	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)	Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidres)
Agropecuario	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Resguardos Indigenas
Agropecuario	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenquera
Agropecuario	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Zonas de Reserva Campesina
Agropecuario	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)	Aptitud de usos/sistemas agropecuarios
Agropecuario	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)	Zona de prohibición de pesca industrial (ZEMP)



Sector	Entidad	Objeto Territorial
Agropecuario	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)	Zona Exclusiva de Pesca Artesanal (ZEPA)
Geológico	Servicio Geológico Colombiano (SGC)	Zona de protección Geológica y Paleontológica
Infraestructura	Instituto Nacional de Vías (INVIAST)	Red vial Nacional

Fuente ICDE