

MEMORANDO



Radicado No: 202110420000129433

Para: LUZ HELENA MEJÍA ACOSTA
Directora de la Dirección Administrativa

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico.
Enajenación directa de bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente.
Parágrafo 2 del artículo 2.1.2.2.2.13 del Decreto 1077 de 2015 (modificado por el Decreto 523 de 2021).

Fecha: 2021-09-27

Doctora Luz Helena, cordial saludo:

De manera atenta y en el marco de nuestras competencias, esta Oficina emite concepto jurídico sobre el mecanismo previsto para realizar las enajenaciones directas de inmuebles fiscales ocupados ilegalmente, regulados en el parágrafo 1 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 14 de la Ley 2044 de 2020, en específico frente a los bienes adquiridos en virtud de denuncias de vocaciones hereditarias, declaratoria de bienes vacantes o como dación en pago por concepto de parafiscales.

Previo análisis del ordenamiento jurídico vigente y con fundamento en los artículos 23 de la Constitución Política, 26 del Código Civil, 13 y ss. de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por la Ley 1755 de 2015, y el numeral 4.º del artículo 6.º del Decreto 987 de 2012, esta Oficina da respuesta en los siguientes términos:

1. PROBLEMA JURÍDICO:

En atención a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.1.2.2.2.13 del Decreto 1077 de 2015 (modificado por el Decreto 523 de 2021) ¿el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe realizar las enajenaciones directas de inmuebles fiscales ocupados ilegalmente que tratan el parágrafo 1 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 14 de la Ley 2044 de 2020, relacionadas con bienes adquiridos por su vocación hereditaria, declaratoria de bienes vacantes o como dación en pago por concepto de parafiscales, a través de la Central de Inversiones S. A. (en adelante CISA), o existe un marco normativo especial que le permita al Instituto llevarlas a cabo de manera directa?

Página 1 de 7

Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma

www.icbf.gov.co

 ICBFColombia

 @ICBFColombia

 @icbfcolombiaoficial

Los datos proporcionados serán tratados de acuerdo con la política de tratamiento de datos personales del ICBF y la Ley 1581 de 2012.

Sede Dirección General
Avenida carrera 68 No.64c - 75
BOY. 127.7020

Línea gratuita nacional ICBF
01 8000 91 8080

2. RUTA METODOLÓGICA PARA RESPONDER EL PROBLEMA JURÍDICO:

Para dar respuesta al problema planteado: (i) se establecerán los antecedentes, (ii) se determinará el marco jurídico aplicable con su respectivo análisis jurídico y finalmente (iii) se dará respuesta al interrogante.

2.1 ANTECEDENTES:

Mediante correo electrónico del 31 de mayo del 2021, la Dirección Administrativa eleva una solicitud de concepto a esta Oficina, con motivo de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.1.2.2.2.13 del Decreto 1077 de 2015 (modificado por el Decreto 523 de 2021), e indica lo siguiente:

“A la luz del decreto mencionado, las enajenaciones que el ICBF pretenda realizar en aplicación de las leyes citadas [parágrafo 1 del artículo 277 de la ley 1955 de 2019 y artículo 14 de la Ley 2044 de 2020] deberán llevarse a cabo mediante CISA, para lo cual, entendemos deberá movilizarse dicho [sic] inmuebles para que sea esa entidad quien realice las ventas.

Ahora bien, teniendo en cuenta los sendos conceptos que la OAJ ha proferido respecto de que el ICBF no se encuentra obligado a transferir a CISA los bienes inmuebles adquiridos en virtud de vocación hereditaria, declaratoria de vacancia y dación en pago por concepto de parafiscales para su gestión y venta por cuanto, estos cuentan con una destinación específica relacionada con que los mismos hacen parte del presupuesto de la entidad y la finalidad de que el legislador haya consagrado estos derechos en favor del ICBF es que los recursos que se obtengan de sus ventas se destinen para el fortalecimiento de los programas misionales cuando el bien en sí mismo no sea apto para el desarrollo de éstos, razón por la cual el ICBF realiza de manera directa la enajenación de éstos. Frente a la normativa señalada, específicamente el decreto 523 de 2021, surge la inquietud de si las ventas de inmuebles cuyos orígenes hayan sido los descritos anteriormente y que se realicen en cumplimiento del artículo 277 de la ley 1955 de 2019 y 14 de la ley 2044 de 2020, las podrá realizar el ICBF de manera directa siguiendo la línea que respecto a CISA ha trazado la OAJ o, si por el contrario, para lograr la venta de los mismos es necesario movilizar los bienes a dicha entidad.

La anterior solicitud se realiza por cuanto tenemos en curso 2 solicitudes de enajenación en aplicación del [sic] los artículos señalados y requerimos claridad al respecto.

Sea del caso señalar que el día viernes 28 de mayo de 2021 se llevó a cabo capacitación con el Ministerio de Vivienda quienes elaboraron el referido decreto 523 de 2021 y además proyectaron los artículos de las leyes citadas a quienes se les expuso el tema de CISA y del ICBF y nos manifestaron que si los bienes del ICBF tenían alguna connotación y/o marco normativo especial, en el acto administrativo mediante el cual se haga la venta, deberá motivarse igualmente en ese sentido”.

2.2 MARCO NORMATIVO APLICABLE:

Son normas aplicables para la resolución del problema jurídico planteado las siguientes: Ley 1955 de 2019, Ley 2044 de 2020, Ley 1753 de 2015, Decreto 523 de 2021, Decreto 1077 de 2015, Decreto 1068 de 2015 y la Ley 489 de 1998.

2.2.1. La enajenación directa de bienes fiscales: definición y mecanismo previsto para los inmuebles fiscales que tratan el parágrafo 1 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 14 de la Ley 2044 de 2020.

Por regla general, las entidades públicas deben sujetarse a *las normas de contratación estatal* cuando vendan sus bienes. Sin embargo, la ley ha previsto la posibilidad de que si se cumplen ciertas condiciones no apliquen dicha normativa, sino que *enajenen directamente* los inmuebles de su propiedad a quien los esté ocupando¹.

En la solicitud que realiza la Dirección Administrativa se hace referencia a las enajenaciones directas de que tratan el parágrafo 1 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019² y el artículo 14 de la Ley 2044 de 2020³, de manera que en ellas se centrará este análisis.

Encontramos que el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 14 de la Ley 2044 de 2020, aluden a *bienes fiscales*, cuya definición precisa el Consejo de Estado de la siguiente manera⁴:

¹ Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.1.2.2.1.2: "Definiciones [...] 9. Enajenación directa. Corresponde al trámite preferente en favor del ocupante y sin sujeción a las normas de contratación estatal, en las condiciones establecidas en el parágrafo primero del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, y los artículos 9 y 14 de la Ley 2044 de 2020".

² "Modifíquese el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual quedará así: [...] Parágrafo 1.º: Para bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional, procederá la enajenación directa del predio fiscal por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta. El Gobierno nacional reglamentará la materia".

³ "Modifíquese el artículo 3.º de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así: Artículo 3.º: Enajenación Directa de Bienes Fiscales. Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan. // La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad. // Parágrafo 1.º: En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles ubicados en zonas destinadas a obras públicas o de infraestructuras básicas, áreas no aptas para la localización de viviendas, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por la autoridad competente. // Parágrafo 2.º: En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la Ley y su traslado a CISA. // Parágrafo 3.º: La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales diferentes a las derivadas del uso habitacional de inmueble. // Parágrafo 4.º: Para los procesos de enajenación de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquellas que exigen la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y las normas que lo modifiquen adicionen o complementen".

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera (Subsección B). Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicación No. 2500232600019950070401 (21.699).

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

Ahora bien, el parágrafo 1 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, dispone que las entidades públicas procederán con la enajenación directa de los bienes inmuebles fiscales "ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional".

El artículo 14 de la Ley 2044 de 2020 refiere que las entidades públicas podrán enajenar directamente sus inmuebles, en primer lugar al ocupante, específicamente "cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 **modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan**" (negrita añadida).

Frente al procedimiento para realizar las enajenaciones directas de los bienes inmuebles fiscales relacionados anteriormente, el parágrafo 2 del artículo 2.1.2.2.13 del Decreto 1077 de 2015 (modificado por el Decreto 523 de 2021), dispone lo siguiente:

"Las entidades públicas del orden nacional a las que hacen referencia el [sic] artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, y los artículos 9 y el 14 de la Ley 2044 de 2020, realizarán el trámite de la enajenación directa dispuesto en el presente artículo por medio del mecanismo previsto en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, para que sea Central de Inversiones (CISA) quien gestione los inmuebles, cuando la entidad territorial no los necesite, o en el evento en que no se acepte su enajenación, según sea el caso." (Negrita añadida)

De la lectura del citado parágrafo, se puede establecer que cuando las entidades públicas del orden nacional requieran efectuar las enajenaciones directas que tratan las normas objeto de consulta, **deberán realizarlas a través de la Central de Inversiones S.A. en los términos previstos en el artículo 163⁵ de la Ley 1753 de 2015**. Nótese que dentro de las

⁵ **ARTÍCULO 163. MOVILIZACIÓN DE ACTIVOS.** Modifíquese el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así: "Artículo 238. **Movilización de activos.** A partir de la expedición de la presente ley, las entidades públicas del orden nacional con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación; deberán vender los inmuebles que no requieran para el ejercicio de sus funciones y la cartera con más de ciento ochenta (180) días de vencida, al colector de activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), para que este las gestione. La cartera de naturaleza coactiva y la que no esté vencida, podrá ser entregada en administración a CISA. El registro de la transferencia de los inmuebles entre las entidades públicas y CISA, estará exento de los gastos asociados a dicho acto. // **PARÁGRAFO 1o.** Se exceptúa a las entidades públicas de la obligación de vender su cartera a Central de Inversiones (CISA) cuando se haya iniciado el cobro coactivo. Se entenderá que ha iniciado el cobro coactivo cuando se haya librado mandamiento de pago. Se exceptúa igualmente la cartera proveniente de las operaciones de crédito público celebradas por la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales. // **PARÁGRAFO 2o.** La forma, los plazos para el traslado de los recursos que genere la gestión de los activos a que se refiere el presente artículo, las condiciones para determinar los casos en que un activo no es requerido por una entidad para el ejercicio de sus funciones, el valor de las comisiones para la administración y/o comercialización serán reglamentados por el Gobierno nacional. // **PARÁGRAFO**

excepciones que trae la norma no se encuentra el ICBF, ni los bienes adquiridos en razón de vocación hereditaria, vacancia o dación en pago por concepto de parafiscales. Esto implica, en respuesta a la consulta, que no existe una regla especial o excepcional que haya sido creada por el legislador para la aplicación del régimen referido.

Lo anterior, se relaciona directamente con el objeto social de CISA, pues de acuerdo con los estatutos sociales⁶, una de sus funciones es *comercializar y enajenar* "toda clase de bienes inmuebles cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama"⁷.

Frente a los inmuebles adjudicados al ICBF en virtud de su vocación hereditaria, declaratoria de vacantes y como dación en pago por concepto de parafiscales, cabe precisar que el carácter especial que ostentan estos bienes, se relaciona con la manera en la que el Instituto los recibe, pues al tratarse de asignaciones realizadas directamente por el Código Civil⁸, la Ley⁹ y por disposición judicial, difieren de las formas en las que habitualmente otras entidades públicas reciben sus inmuebles.

Sin embargo, el legislador no establece un marco normativo especial que determine la destinación y enajenación de este tipo de bienes. Por ende, el ICBF no está exento de dar aplicación al régimen jurídico de enajenación directa de inmuebles fiscales ocupados ilegalmente previsto para las demás entidades públicas del orden nacional cuando se trate de inmuebles recibidos por su vocación hereditaria, declaratoria de vacantes o como dación en pago por concepto de parafiscales.

Así las cosas, en concordancia con el procedimiento previsto en el párrafo 2 del artículo 2.1.2.2.2.13 del Decreto 1077 de 2015 (modificado por el Decreto 523 de 2021), el Instituto debe realizar la enajenación directa de dichos inmuebles a los ocupantes ilegales, a través de CISA en los términos previstos en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.

3o. Los negocios que se celebren con Central de Inversiones (CISA) se realizarán mediante contrato administrativo y bajo las condiciones que fije el modelo de valoración definido por el Gobierno nacional para CISA. // **PARÁGRAFO 4o.** En los eventos en que la cartera sea de imposible recaudo por la prescripción o caducidad de la acción, por la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que le dio origen o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada y por tanto no sea posible ejercer los derechos de cobro o bien porque la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente; las entidades públicas ya señaladas, podrán realizar la depuración definitiva de estos saldos contables, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura y las excluirá de la gestión, el Gobierno nacional reglamentará la materia. // **PARÁGRAFO 5o.** Los inmuebles que se hubieran transferido por parte de las Entidades Públicas a Central de Inversiones (ISA) en virtud del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 y del artículo 26 de la Ley 1420 de 2010, que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido enajenados por CISA, podrán enajenarse por esta entidad de acuerdo a sus políticas y procedimientos. Los recursos obtenidos por estas ventas así como los frutos de dichos bienes, se girarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público al final de cada ejercicio por CISA una vez descontados los costos asumidos por esta entidad así como la comisión por la venta fijada según sus políticas y procedimientos".

⁶ Estatutos sociales disponibles para consulta en: <https://www.cisa.gov.co/PortalCisa/media/3372/estatutos-sociales-cisa-y7-v-001.pdf>. Consultados el: 01/07/2021.

⁷ Ibidem, artículo 5.

⁸ Cfr. Arts. 707, 1040 y 1051 del Código Civil.

⁹ Cfr. Num. 19 del Art. 21 y Num. 4, 8 y 12 del Art. 39 de la Ley 7 de 1979.

Un aspecto importante a tener en cuenta cuando la enajenación directa al ocupante ilegal verse sobre inmuebles adjudicados al ICBF en virtud de su vocación hereditaria o de declaratoria de vacantes, es el pago de la participación económica¹⁰ al denunciante que dispone el artículo 2.4.3.1.3.9 del Decreto 1084 de 2015, el cual se hace con cargo "al valor efectivamente percibido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar" (subraya añadida)¹¹.

En estos casos, a pesar de que la enajenación directa del inmueble se efectúe a través de CISA, el Instituto debe realizar el pago dispuesto en la norma previamente citada, pues en virtud del principio de obligatoriedad de las normas que rige el ordenamiento jurídico colombiano, "*la norma jurídica, independientemente de su jerarquía, obliga a sus destinatarios y es deber de las autoridades públicas, en el ámbito de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, hacerla efectiva.*"¹², de manera que este se realizará con cargo a los recursos que reciba el Instituto producto de la venta del bien a través de Central de Inversiones S.A.

2.3 RESPUESTA AL INTERROGANTE

El interrogante planteado en virtud de la solicitud elevada por la Dirección Administrativa se responde en los siguientes términos:

Por mandato del párrafo 2 del artículo 2.1.2.2.2.13 del Decreto 1077 de 2015 (modificado por el Decreto 523 de 2021), las enajenaciones directas de los inmuebles fiscales que refieren el párrafo 1 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 14 de la Ley 2044 de 2020, deben realizarse a través de CISA en los términos previstos en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.

Cuando las enajenaciones directas de los inmuebles fiscales ocupados ilegalmente se relacionen con bienes adquiridos por el ICBF en virtud de su vocación hereditaria, declaratoria de bienes vacantes o como dación en pago por concepto de parafiscales, se deben realizar igualmente a través de CISA en los términos previstos en dicho marco jurídico, puesto que el legislador no establece un marco normativo especial en cabeza del Instituto para la destinación y enajenación de este tipo de bienes.

Además, cuando los inmuebles destinados a ser enajenados de manera directa a los ocupantes ilegales sean propiedad del Instituto por su vocación hereditaria o declaratoria de bienes vacantes, los pagos de las participaciones económicas a las que tienen derecho los denunciantes, se realizarán con cargo a los recursos efectivamente percibidos por el Instituto producto de la enajenación directa del bien que se efectúe a través de CISA.

¹⁰ Cfr. artículos 2.4.3.1.3.9 y 2.4.3.1.3.11 del Decreto 1084 de 2015.

¹¹ Cfr. 2.4.3.1.3.9 ibídem.

¹² Corte Constitucional [C.C.], Enero 26, 2000, M.P: C. Vladimiro Naranjo Mesa. Sentencia 037/00. Colombia. 08/09/2021. Recuperado de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-037-00.htm#_ftnref11.

La presente respuesta tiene naturaleza de concepto jurídico y constituye un criterio auxiliar de interpretación de conformidad con lo establecido en los artículos 26 del Código Civil y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015. No obstante lo anterior, tiene carácter vinculante para las dependencias internas del Instituto y terceros que colaboren en la prestación del servicio público o en el desarrollo de la función administrativa de competencia del ICBF, en virtud de la función asignada a la Oficina Asesora Jurídica de mantener la unidad doctrinaria e impartir las directrices jurídicas necesarias para el desarrollo de las funciones del Instituto, de conformidad con los numerales 8 y 15 del Artículo 6º del Decreto 987 de 2012.

Cordialmente,



ÉDGAR LEONARDO BOJACÁ CASTRO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Juan Sebastián Mojica  Profesional Universitario GAJ, OAJ.

Proyectó: Diana M. Peña G.  Abogada Contratista GAJ, OAJ.