CIRCULAR 260

Bogotá D.C., 24 de marzo de 2022

PARA: REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS

DE: SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA EL REGISTRO (E)
SUBDIRECTOR DE APOYO JURÍDICO REGISTRAL.

ASUNTO: Bienes declarados de Utilidad Pública y el registro de medidas cautelares.

Con el fin de brindar orientación respecto de aquellos casos donde se solicite registro y/o inscripción de actos de declaración de bienes de utilidad pública, se realizan las siguientes precisiones:

1.- Marco normativo:

La Constitución Nacional en su artículo 58 limita la propiedad privada al establecer:

> ***"ARTICULO 58. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".***

La Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, modificada por la Ley 388 de 1997, en su artículo 10, estableció los fines para los cuales se puede Declarar la Utilidad Pública o el Interés Social (DUPIS). Algunos de ellos son la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos situados en sectores de alto riesgo así como proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.

Superintendencia de Notariado y Registro
Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201
PBX 57 + (1) 3282121
Bogotá D.C., - Colombia
http://www.supernotariado.gov.co
correspondencia@supernotariado.gov.co

La Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social, es un acto administrativo que nace a la vida jurídica en virtud de los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y ciudadelas, así como zonas afectadas por los mismos.

Conforme se expresa en el Capítulo III de la Ley 9 de 1989 y los capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997, normatividad que rige este acto administrativo, se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de un predio, que es requerido por el Estado, para efectos de decretar su expropiación por vía judicial o por vía administrativa, en caso de que no sea posible que el propietario lo enajene voluntariamente.

No obstante, por motivo de utilidad pública o interés social solo se podrán adquirir predios para destinarlos a unos fines o actividades que están expresamente establecidos en la ley (Arts. 58 y 63 de la Ley 388 de 1997), y la adquisición esté conforme con los objetivos y usos del suelo establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, así como con los objetivos, programas y proyectos del Plan de Desarrollo correspondiente.

De conformidad con lo previsto en el primer inciso del artículo 37 de la Ley 9 de 1989, toda afectación por causa de una obra pública, como lo es la declaratoria de utilidad pública de un inmueble para efectos de su adquisición mediante expropiación, "(...) tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta una (SIC) máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia."

Señala así mismo, el primer inciso del mencionado artículo 37 de la norma en comento, que "[L]a afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia."

De acuerdo con el apartado antes señalado, la declaratoria de utilidad pública de un inmueble para efectos de su adquisición mediante expropiación, deja de producir efecto por ministerio de la ley, si la entidad pública que emitió dicha declaratoria, no lo adquiere dentro del término legal de la respectiva afectación, esto es, tres (3) años, prorrogables por tres (3) años más.

Entonces, la consecuencia jurídica frente a la omisión -la no adquisición del inmueble- de la entidad pública que efectuó la declaratoria de utilidad pública se produce por

ministerio de la ley, esto es, sin que se requiera cumplir requisitos o agotar procedimientos adicionales para que se ejecute dicha consecuencia.

En relación con los efectos de pleno derecho consagrados por algunas disposiciones del ordenamiento jurídico, ha señalado la honorable Corte Constitucional:

> "Cuando se habla de que una consecuencia jurídica debe darse por **Ministerio de la ley,** lo que implica es que dicha consecuencia debe acaecer forzosamente por cuanto es la ley misma quien lo ordena.
> (...)
> Por consiguiente, cuando por *Ministerio de la ley* se exija una consecuencia jurídica forzosamente el juez debe hacerla **efectiva de oficio**, *sin ningún otro tipo de consideración, de interpretación, de valoración o de solicitud.* Sencillamente debe cumplirse lo que la ley ordena."[1]

La pérdida de efectos de la anotación registral que da cuenta de la declaratoria de utilidad pública de un inmueble, cuando la entidad pública que la impone no procede a adquirirlo, se ratifica en el primer inciso del artículo 21 de la Ley 388 de 1997, el cual al regular la expedición de la resolución que ordena la expropiación una vez agotada la etapa de adquisición por enajenación voluntaria establece que "[S]i no fuere expedida dicha resolución, las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno (...)". (Subrayas fuera del texto original)

De acuerdo con la disposición antes transcrita, en el evento en que no se hubiere expedido la resolución de expropiación, las inscripciones efectuadas ante las oficinas de registro de instrumentos públicos quedarán sin efecto alguno. Observamos que la norma en comento usa la expresión "inscripciones" en forma plural, lo cual incluye la declaratoria de utilidad pública, y la oferta de compra emitida en los términos del artículo 13 de la Ley 9 de 1989.

2.- Trámite ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos

Para los efectos registrales, se debe tener en cuenta que se declara la existencia de condiciones de utilidad pública o interés social para la "adquisición" del inmueble y no

---

1 Corte Constitucional. Auto 294 del 15 de noviembre de 2007. Expediente radicado No. T-1620241. Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Superintendencia de Notariado y Registro
Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201
PBX 57 + (1) 3282121
Bogotá D.C., - Colombia
http://www.supernotariado.gov.co
correspondencia@supernotariado.gov.co

que el inmueble tenga esas calidades, toda vez que la utilidad pública o interés social se constituye sobre la necesidad del Estado de acceder a la propiedad de un inmueble que requiere para unos fines específicos, pudiéndolo expropiar si no hay enajenación voluntaria. De tal manera que lo que califica si la adquirió es por "utilidad pública" o por "interés social" es el fin para el cual se necesita el predio[2].

Es por lo anterior, que el inmueble debe ser excluido del comercio, situación que no opera de plano con la sola expedición del oficio o acto que declara la existencia de interés o utilidad, por la adquisición del inmueble o por su expropiación administrativa, pues exigeque éste sea inscrito por la entidad adquirente o expropiante, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria,tal y como lo prevén el inciso 5° del artículo 13 de la Ley 9 de 1989, para el caso de la enajenación voluntaria previa a expropiación judicial y el artículo 66 de la Ley 388 de 1997, para la expropiación por vía administrativa.

> *"Artículo 13°.- Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa.* ***El oficio contendrá la oferta de compra*** *la trascripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación. Al oficio se anexará la certificación de que trata el artículo anterior. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contenciosa administrativa.*
>
> ***Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra****. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho (...). (Negrilla fuera de texto)*

2 Consulta No. 1516 de 2018, emitida por la Oficina Asesora Jurídica de SNR

Superintendencia de Notariado y Registro
Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201
PBX 57 + (1) 3282121
Bogotá D.C., - Colombia
http://www.supernotariado.gov.co
correspondencia@supernotariado.gov.co

2.1. Medida cautelar de embargo en procesos de la Fiscalía General de la Nación y bienes declarados de Utilidad Pública

a. Codificación.

Según lo establecido en la Resolución No. 07448 del 11 de agosto de 2021 "Por la cual se inhabilita, modifica y se ordena crear unos códigos de especificación para los actos objeto de inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y se ordenan otras disposiciones", tanto las medidas de embargos ordenadas en procesos adelantado por la Fiscalía General de la Nación como los actos jurídicos de declaratoria de Utilidad Pública, corresponden a la naturaleza jurídica 04 de medidas cautelares, tal y como se puede observar en la siguiente codificación:

CODIGO	NATURALEZA JURÍDICA
04	**MEDIDAS CAUTELARES**
0404	DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA
0436	EMBARGO EN PROCESO DE FISCALIA

b. Concurrencia de registro de las dos medidas (declaratoria de utilidad pública y embargo en proceso de la Fiscalía)

La inscripción del embargo en proceso adelantado por la Fiscalía General de la Nación, y la inscripción de la declaratoria de utilidad pública, son trámites de tipo constitucional y obedecen a la materialización del principio de la función social de la propiedad. La declaratoria de utilidad pública no implica enajenación o gravamen, *contrario sensu* a la oferta de compra, cuya finalidad es que se efectué la enajenación o expropiación de la totalidad un bien inmueble o parte de él, dependiendo de la porción de terreno que necesite la entidad del orden municipal, departamental o nacional para el desarrollo de obras o proyectos declarados de utilidad pública e interés social, las cuales estarán amparadas en esta modalidad.

Así las cosas, no hay impedimento para que se registre una medida cautelar de declaratoria de utilidad pública cuando en un folio de matrícula inmobiliaria se encuentre registrada una medida cautelar de embargo decretado por la fiscalía, ya que la declaratoria de utilidad pública no implica enajenación o gravamen, al tenor del artículo 34 de la Ley 1579 de 2012.

c. Procesos de extinción de dominio y bienes declarados de utilidad pública – concurrencia.

Si bien la extinción de dominio, supone la sustracción de los bienes de origen ilícito en favor del Estado, para garantizar la recuperación de los bienes y hacerlos productivos y generadores de empleo, la medida de utilidad pública obedece a la garantía y prevalencia del interés general, en el sentido que se ejerce en virtud de unas facultades otorgadas por el legislador a algunas autoridades, en aras de materializar proyectos que beneficiarán el interés general. Entonces, la declaratoria de utilidad pública puede **CONCURRIR** con la medida cautelar ordenada por la Fiscalía en este tipo de asuntos.

La norma constitucional señala, que la propiedad cumple una función social que implica obligaciones, estableciendo la prevalencia del interés público sobre el particular, advirtiendo que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Finalmente cabe anotar que, aún tratándose de bienes inmuebles rurales, al hallarse la anotación administrativa por concepto de utilidad pública, no se requerirá la manifestación de interés o rechazo por parte de las entidades beneficiarias; sin embargo, y de acuerdo a lo consagrado en parágrafo del artículo 93 de la ley 1708 de 2014, modificada y adicionada por la Ley 1849 de 2017, los recursos que se obtengan en el proceso de comercialización de estos predios, serán entregados en su totalidad al Gobierno Nacional, con el fin de ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra. (...)"

Esperamos se tome atenta nota de los parámetros expuestos.

Cordialmente,

CONSUELO PERDOMO JIMÉNEZ
Superintendente Delegada Para el Registro (E)

CAMILO ANDRÉS CHAMORRO CAICEDO
Subdirector de Apoyo Jurídico Registral

Superintendencia de Notariado y Registro
Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201
PBX 57 + (1) 3282121
Bogotá D.C., - Colombia
http://www.supernotariado.gov.co
correspondencia@supernotariado.gov.co