

2100

Ciudad Origen, jueves, 16 de abril de 2026



Al responder cite este Nro.
20262100039513

PARA: Sergio Andrés Gallego Heredia – Vicepresidente de Integración Productiva

DE: Amada Lucía Camargo Jiménez - Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre transferencia de predios a favor de CORPOGUAJIRA.

Respetado Vicepresidente:

Doy respuesta a los interrogantes planteados mediante el memorando 20253300038553 del 12 de mayo de 2025 por medio del cual consulta:

*“(…) en línea con la Licencia Ambiental otorgada por CORPOGUAJIRA mediante la Resolución No. 3158 de 2005, construcción del proyecto Represa el Cercado, para dar cumplimiento a la transferencia de los predios susceptibles de entrega como parte de la **inversión del 1% de áreas estratégicas**; es necesario transferir el dominio y entregar materialmente los predios materia de la compensación a la Corporación Autónoma Regional de la Guajira – CORPOGUAJIRA.*

En consecuencia, elevamos a ustedes solicitud de concepto, respecto al tipo de acto jurídico mediante el cual se debe hacer la transferencia del dominio de estas áreas. Así entonces, resuelta pertinente determinar si dicha transferencia se realizará por acto administrativo, esto es a través de una resolución de transferencia o si se gestionará por escritura pública ante Notaría, bajo la figura de cesión parcial o total del predio, según aplique. (...)”

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo expuesto en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, a esta oficina le corresponde *“Atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la Agencia y por las diferentes dependencias de la entidad.*

II. ALCANCE

Es menester señalar que lo aquí dispuesto son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares y no son vinculantes. Por tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni

tienen el carácter de fuente normativa y únicamente pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

III. FUNDAMENTOS

Constitución Política de 1991.
Código Civil Colombiano.
Ley 1801 de 2016.
Ley 99 de 1993.
Decreto 2364 de 2015.
Decreto 523 de 2021.
Resolución 3158 de 2005.
Resolución 1415 de 2016.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

¿Cuál es el título traslativo de dominio autorizado mediante el cual se transfiere gratuitamente el dominio de bienes inmuebles fiscales entre entidades públicas con el objeto de cumplir obligaciones de carácter ambiental impuestas por la autoridad ambiental para el desarrollo del proyecto de infraestructura “Proyecto Distrito de Riego Río Ranchería - San Juan del Cesar – Departamento de La Guajira?”

V. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

Para atender su interrogante es determinante tener en cuenta que, mediante la Resolución 1415 de 2016 “*Por medio de la cual se trasfiere a Título Gratuito derecho de dominio y posesión que tiene el Incoder en Liquidación sobre los Distritos de Adecuación de Tierras de ROLDANILLO, LA UNION, TORO - RUT, LA DOCTRINA, SANTA LUCIA, VALLE DEL SIBUNDOY, MONTERÍA - MOCARÍ, REPELON, MANATI, ZULIA, ABREGO, LEBRIJA, RIO FRIO, ARACATACA, TUCURINCA, MARIA LA BAJA, CHICAMOCHA y FIRAVITOVA*” y los proyectos de TESALIA - PAICOL, RANCHERÍA Y TRIANGULO DEL TOLIMA a la Agencia de Desarrollo Rural.”, el liquidador del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – en adelante INCODER – transfirió a título gratuito a la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- los distritos de adecuación de tierras relacionados teniendo en cuenta que el artículo 34 del Decreto Ley 2364 de 2015, dispone:

“ARTÍCULO 34. Asignación de bienes, archivos y activos. Los bienes y activos, derechos, obligaciones y archivos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, afectos al servicio a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinarán y transferirán, a título gratuito, mediante acta de entrega y recibo de inventario detallado suscrita por los respectivos representantes legales o sus delegados, dando cumplimiento, en el caso de los archivos, a lo dispuesto en la Ley 594 de 2000 y las normas que la modifiquen, reglamenten o sustituyan. Las actas deberán ser registradas en las respectivas oficinas de registro, cuando a ello hubiere lugar.”

Los bienes serán identificados en las actas que para el efecto suscriban los representantes legales de las entidades o sus delegados, las cuales serán registradas en las respectivas oficinas de registro, cuando a ello hubiere lugar.”

En el caso concreto, tenemos que para el desarrollo y construcción del distrito de adecuación de tierras RANCHERÍA, CORPOGUAJIRA expidió la Licencia Ambiental mediante la Resolución 3158 de 2005 para la construcción del proyecto Represa el Cercado, en la que se determinan los derechos y las obligaciones contraídas por el extinto INCODER. Para el caso de estudio nos atiende la señalada en el parágrafo del artículo 7, que estableció la adquisición de áreas para la compensación y mitigación de impactos ambientales mediante *“La recuperación de 909 hectáreas, mediante la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de recursos hídricos”*.

El Decreto 2364 de 2015, mediante el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural, establece en su artículo 5º que su patrimonio y recursos se compone de:

“ARTÍCULO 5º. Patrimonio y recursos. El patrimonio de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, estará conformado por:

- 1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación que se le asignen*
- 2. Los recursos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras -FONAT*
- 3. Los recursos provenientes de crédito interno y externo.*
- 4. Las donaciones que reciba para sí.*
- 5. Los recursos de cooperación nacional o internacional que reciba para el cumplimiento de sus objetivos.*
- 6. Los bienes muebles e inmuebles, así como acciones o títulos representativos de capital de sociedades o activos de la Nación, que le transfiera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las entidades del sector y demás entidades públicas.*
- 7. Los ingresos propios y los rendimientos producto de la administración de los mismos.*
- 8. Los demás bienes o recursos que la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, adquiera o reciba a cualquier título.”***

Dispuesto lo anterior, se emite respuesta en los siguientes términos:

El artículo 209 de la Constitución Política, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Asimismo, el artículo 3º de la Ley 489 de 1998, dispone que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

Por medio del Decreto 2365 de 2015 ordenó la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Agropecuario y Rural, que para la atención de sus funciones en lo referente al desarrollo agropecuario y rural mediante el Decreto 2364 de 2015 se creó la Agencia de Desarrollo Rural –

en adelante ADR- como una entidad estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural, y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

Dentro del citado decreto, se establecieron sus funciones asignadas y específicamente a la Dirección de Adecuación de Tierras en el artículo 20 del Decreto Ley 2364 de 2015, corresponde:

"Aplicar los instrumentos a través de los cuales se ofrecen los servicios de adecuación de tierras, así como el modelo de operación y ejecución, en cumplimiento de las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".

Aunado a lo anterior, en el artículo 37 del Decreto 2364 de 2015 estableció que todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural.

Para el desarrollo de las políticas de adecuación de tierras y la articulación entre entidades el artículo 108 de la Ley 99 de 1993 establece que:

"Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales."

Por su parte el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 dispone que:

"Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas. Lo anterior se podrá realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993"

Conforme al artículo 745 del Código Civil, *"Para que valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc. (...)".*

Con el fin de emitir el título traslativo de dominio de los predios en relación el Decreto 960 de 1970 dispone:

"ARTÍCULO 3º. Compete a los Notarios:

1. *Recibir, extender y autorizar las declaraciones que conforme a las leyes requieran escritura pública y aquellas a las cuales los interesados quieran revestir de esta solemnidad.”*

Asimismo, el artículo 12 dispone que toda disposición, es decir, el acto de transferir la propiedad o el derecho de uso de un bien inmueble a otra persona se deberá efectuar mediante escritura pública.

Por lo anterior, la escritura pública constituye el instrumento solemne mediante el cual se formaliza el título traslativo de dominio de bienes inmuebles de conformidad con lo consagrado en el artículo 765 del Código Civil, por cuanto su naturaleza sirve para tal fin.

Cabe indicar que es necesario se presenten los siguientes documentos para su recepción, la extensión, el otorgamiento y la autorización:

1. Certificado de tradición y libertad.
2. Copia del título antecedente (Resolución) con el cual la ADR adquirió el bien inmueble.
3. Representación legal de la ADR.
4. Copia del documento de identidad del representante legal de la ADR.
5. Representación legal de CORPOGUAJIRA.
6. Copia del documento de identidad del representante legal de CORPOGUAJIRA.
7. Valor por el cual se pretende la compensación.
8. Licencia ambiental donde se expone la obligación.
9. Datos de contacto de los otorgantes.
10. Acta de reparto de ser necesaria.

Posteriormente, la referida escritura pública deberá cumplir con el trámite y etapas previstas en el Decreto 960 de 1970 así:

1. Recepción: La notaria por reparto y de conocimiento recepcionará las declaraciones de voluntad.
2. Extensión: Consiste en plasmar en un documento que se denominará instrumento público la declaración de voluntad de los otorgantes ante el Notario.
3. Otorgamiento: Es la etapa a través de la cual los comparecientes son debidamente identificados y dan aceptación al contenido del instrumento público a través de su firma a lo declarado ante el Notario.
4. Autorización: Una vez cumplidos los requisitos legales y finalizado el trámite de otorgamiento, se autoriza el Instrumento Público a través de la firma del Notario quien dará fe pública su contenido.

Es necesario resaltar que en la correspondiente escritura pública deberá contener:

1. Identificación de los comparecientes.
2. Información catastral de los predios.
3. Cabida y linderos.
4. Acto jurídico que se pretende hacer.

5. Tradición.
6. Notas especiales.
7. Firma de los otorgantes y el notario.

Por último, es preciso resaltar la importancia del trámite de registro como acción complementaria a la firma de la escritura pública por el cual se ceden los inmuebles y atendiendo, además, a lo reglado en los artículos 756 y 759 del Código Civil así:

“ARTÍCULO 756. <TRADICION DE BIENES INMUEBLES>. Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.

De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca.

ARTICULO 759. <REGISTRO DEL TÍTULO TRASLATICIO DE DOMINIO>. Los títulos traslaticios de dominio que deben registrarse, no darán o transferirán la posesión efectiva del respectivo derecho mientras no se haya verificado el registro en los términos que se dispone en el título del registro de instrumentos públicos.”

Es, por tanto, necesaria la inscripción de la Escritura Pública en la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente, en los términos del artículo 4 de la Ley 1579 de 2012

“ACTOS, TÍTULOS Y DOCUMENTOS SUJETOS AL REGISTRO. Están sujetos a registro:

a) Todo acto, contrato, decisión contenida en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles;

b) Las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley;

c) Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley.” (subrayado fuera del texto original)

Bienes Fiscales Marco Normativo y su Transferencia de Dominio a Título Gratuito

El código civil colombiano, distingue entre bienes fiscales, en clave de bienes públicos y de uso público, nos referiremos a los primeros, es decir, a los bienes públicos:

“ARTÍCULO 674. <BIENES PUBLICOS Y DE USO PUBLICO>. Se llaman bienes de la Unión aquéllos 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.

La Constitución de 1991 en su artículo 102, establece respecto a la propiedad estatal sobre los bienes, que la titularidad de todos los bienes públicos, sin hacer una distinción inicial entre sus clases, radica en la Nación:

“ARTICULO 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.”

La Ley 1801 de 2016, agrega un criterio respecto a los bienes fiscales, estableciendo que son aquellos de propiedad de entidades de derecho público que, sin estar destinados al uso común, se encuentran afectados a una finalidad pública específica, funcional o de servicio, y, en consecuencia, se rigen por un régimen jurídico especial derivado de su destinación estatal.

*PARÁGRAFO 1o. Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, **los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura** dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.*

En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional T-407A- de 17 de noviembre de 2022, expediente T-8.114.243, (citando las siguientes sentencias: C-536 de 1997 - C-595 de 1995 - C-536 de 1997 - C-183 de 2003, C-255 de 2012, T-567 de 2017, C-028 de 2018 y T-496 de 2018), ha reafirmado que esta denominación genérica de "bienes públicos" abarca tanto a los bienes de uso público como a los bienes fiscales

“31. A propósito de bienes públicos, el artículo 102 de la Constitución señaló que pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio. No obstante esa denominación genérica, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la misma comprende:

“(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque ‘están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales’⁷⁵. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad⁷⁶.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales

propriadamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno 'igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva 'con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley'78, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos.

Si bien la adquisición inicial de estos predios por parte de una entidad pública se rige por lo establecido en la Ley 388 de 1997, una vez que estos ingresaron al patrimonio de la ADR se consideran bienes fiscales. Por lo tanto, si la Agencia necesita transferir el dominio de estos predios a CORPOGUAJIRA para su administración, debe seguir el procedimiento especial establecido para la transferencia de bienes fiscales entre entidades.

Es claro que la administración de estas áreas prioritarias corresponde al respectivo departamento, distrito, municipio o autoridad ambiental, lo que implica que, si una entidad del orden nacional adquiere un predio en cumplimiento de una licencia ambiental, es común y jurídicamente viable que posteriormente transfiera su dominio a la entidad territorial competente para que esta asuma su administración y mantenimiento, siguiendo el procedimiento de transferencia mediante resolución administrativa descrito anteriormente.

Ahora, tanto para la cesión de bienes a particulares en contextos de vivienda de interés social, no es este el caso, como para la transferencia a título gratuito entre entidades públicas, la resolución administrativa es el mecanismo idóneo previsto, lo anterior teniendo en cuenta lo establecido por el Decreto 1077 de 2015, regula específicamente la transferencia de dominio de bienes fiscales entre entidades y señala

“ARTÍCULO 2.1.2.2.3.1. Transferencia gratuita de inmuebles entre entidades. La enajenación directa de bienes inmuebles fiscales regulada en el presente capítulo no procederá cuando la entidad territorial en la que se encuentre ubicado el predio manifieste su interés en el mismo con fines de infraestructura y vivienda en los términos del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012.

*La transferencia de los bienes inmuebles fiscales se hará **mediante acto administrativo** que será inscrito por la entidad receptora en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, una vez en firme.” (negrilla por fuera de texto)*

ARTÍCULO 2.1.2.2.3.2. Condiciones para la transferencia gratuita de inmuebles fiscales entre entidades. Para la transferencia de los bienes inmuebles fiscales entre entidades públicas, estos deberán encontrarse libres de gravámenes, y además deberán cumplir las condiciones que a continuación se señalan:

Tenemos entonces que el acto administrativo por si solo es traslativo de dominio, por lo que no requiere ser elevado a escritura pública. Sin perjuicio de lo anterior, no existe una norma en nuestro ordenamiento jurídico que lo prohíba, por tal razón, si se quiere revestir dicho acto administrativo de la solemnidad de la escritura pública, podría entonces efectuarse el reparto notarial correspondiente para tales fines.

Para efectuar la transferencia de dominio, la Agencia de Desarrollo Rural puede emitir una resolución administrativa que cumpla con todos los requisitos legales, identificando plenamente el inmueble por su descripción, cabida, linderos e identificación catastral y la entidad a la que se los transferirá, que en el caso que nos ocupa es CORPOGUAJIRA. Una vez la resolución esté en firme, debe presentarse para su inscripción ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente para que la transferencia de la propiedad se haga efectiva y oponible a terceros.

En conclusión, para la transferencia del dominio de un bien inmueble en cumplimiento de la obligación de inversión del 1% de áreas estratégicas, se debe expedir el instrumento jurídico idóneo, es decir, la resolución administrativa debidamente motivada en los estudios técnicos catastrales o prediales correspondientes. De manera complementaria, el acto administrativo podrá protocolizarse mediante escritura pública si la entidad lo considera pertinente.

Sin perjuicio de lo anterior, para efectos de efectuar la transferencia de dominio aludida, se hace necesario esperar a que la autoridad ambiental de La Guajira CORPOGUAJIRA se pronuncie respecto de la solicitud de aclaración de la Resolución No. 1750 de 2011, “ por la cual se cierra una investigación administrativa-ambiental, se impone una sanción y se toman otras determinaciones”, radicada mediante oficio No.20262100030382 de 18 de marzo de 2026, en la cual se solicitó a esta entidad precisar respecto de la destinación ambiental de dichos predios.

Sin otro particular, queda atendida su consulta desde esta Oficina Jurídica.

Cordialmente,

AMANDA LUCÍA CAMARGO JÍMENEZ
Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Luisa Fernanda Llanos Torres – Contratista – Oficina Jurídica 