



Bogotá, D.C.

Doctor

**ASUNTO:** Consulta – Controversias sobre transferencias de bienes fiscales entre entidades conforme al artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 y Decreto 523 de 2021.

Radicado 2024ER0037022 del 21/03/2024

Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 26/03/2024

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea controversias sobre transferencias de bienes fiscales entre entidades conforme al artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 y Decreto 523 de 2021, al respecto comedidamente se exponen algunas consideraciones en relación con sus inquietudes, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011<sup>1</sup>, emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto.

En este orden, dicha petición será atendida en la modalidad de consulta, para lo cual se cuenta con el término de treinta (30) días hábiles, de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido mediante la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

### **CONSIDERACIONES:**

Sea lo primero señalar que los conceptos que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emite en atención a las consultas formuladas sobre las materias de su competencia, tienen sentido general y abstracto, y en esa medida no tienen carácter vinculante, ni comprometen la responsabilidad de la entidad como tampoco pueden condicionar el ejercicio de sus competencias administrativas.

<sup>1</sup> "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."

"Artículo 7. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes: (...) 14. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio. (...)"

Es importante precisar que, al ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de su Oficina Asesora Jurídica, no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005<sup>2</sup> estableció que:

*"Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparán a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no."*

Igualmente, es pertinente señalar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

En este orden, la Oficina Asesora Jurídica, está facultada para resolver consultas relacionadas con la aplicación e interpretación de normas relacionadas con temas o materias que son objeto de regulación por esta cartera ministerial sin pronunciarse sobre casos particulares y concretos, razón por la cual en lo referente al tema se pronuncia de la siguiente manera:

#### **CONSULTAS 1 Y 2:**

*"(...) ¿Puede la Alcaldía de Leticia Amazonas, realizar la transferencia de sus predios a las entidades antes mencionadas, es decir, al departamento y cada una de las secretarías según corresponda, según la modalidad descrita en el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, teniendo en cuenta que tanto la entidad receptora, como cedente son entidades del orden territorial?*

*De no ser viable, agradecemos nos indique el procedimiento y normatividad aplicable para el saneamiento o transferencia de estos predios, que no se requieren para el ejercicio de las funciones propias de la Alcaldía de Leticia - Amazonas."* (sic)

Con el fin de responder los interrogantes de la consulta, resulta importante precisar el siguiente concepto respecto de bienes fiscales y procedimiento para su transferencia.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 24 de mayo de 2005, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

## 1. Bienes fiscales

El código civil colombiano, ha determinado en un primer escenario lo que comprenden bienes fiscales, partiendo desde la definición de bienes, bienes de uso público y bienes fiscales, indicando que los bienes consisten en cosas corporales o incorpóreas. Corporales, son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro. Incorpóreas, son las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas<sup>3</sup>.

Por su parte los bienes de uso público están definidos en el artículo 674 del Código Civil, a saber: *"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 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"*.

El Consejo de Estado ha contribuido con el desarrollo y alcance del concepto de bienes fiscales, en el Fallo 21699 del 30 de abril del año 2012, con ponencia de la Dra. RUTH STELLA CORREA, consideró lo siguiente:

*"Los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación"*<sup>4</sup>.

Así mismo, la Ley 1801 de 2016, reglamentada por el Decreto 1203 de 2017, ha establecido un criterio sobre bienes fiscales desde el parágrafo 1º del artículo 139, al señalar:

*"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*

<sup>3</sup> Código civil colombiano, Art 653 en lo relativo al concepto general de bienes.

<sup>4</sup> Consejo de estado, Fallo 21699 del 30 de abril del año 2012 del Consejo de Estado MP RUTH STELLA CORREA, en lo relativo al concepto de bienes fiscales.

*infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica<sup>5</sup>.*

También, la Ley 42 de 1993 determinó en relación con los bienes fiscales en su texto normativo lo siguiente:

- *Los bienes fiscales no incluyen los bienes de uso público ni los que pertenecen al patrimonio cultural de la Nación (históricos y culturales).*
- *Los bienes fiscales pueden ser propiedad de la Nación, de los departamentos, de los municipios o de sus instituciones descentralizadas, si bien para nuestros propósitos solo se tendrán en cuenta los que son propiedad de las instituciones incluidas en el PGN.*
- *Por "bienes de la República o nacionales", se entiende el conjunto conformado por los bienes fiscales, los bienes de uso público y los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación. <sup>6</sup>.*

El artículo 2º de la Ley 2044 de 2020<sup>7</sup>, trajo unas definiciones sobre bienes fiscales pertinentes para la clarificación de conceptos, a saber:

*«(...) Bien Fiscal: 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.*

*Bien Fiscal Titulable: 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 (...)*»

Teniendo claro el marco conceptual y las principales fuentes normativas de los bienes fiscales, es importante definir el carácter no financiero de estos, los cual contribuyen al entendimiento de los bienes que pueden y son susceptibles de transferencia.

De acuerdo con el concepto de la Contaduría General de la Nación, los activos no financieros son inventarios; propiedades, planta y equipos; intangibles; propiedades para inversión; activos no corrientes mantenidos para la venta y activos biológicos<sup>8</sup>, lo cual lleva a concluir que los bienes fiscales no financieros,

<sup>5</sup> Ley 1801 de 2016, Art 77 y 139, en lo relativo a los aspectos que comprenden bienes fiscales

<sup>6</sup> Ley 142 de 1993, Art 35 en lo concerniente al concepto de hacienda y sus elementos donde se hace distinción de los bienes fiscales.

<sup>7</sup> «Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones»

<sup>8</sup>Tomado

de: <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36080/Estrategia+de+convergencia+de+la+regulaci%C3%B3n+contable+p%C3%BAblica+hacia+NIIF+y+NICSP.pdf/36e045d7-c348-d662-4a65-24e45a13ec1?t=1558377284922> Contaduría General de la Nación, estrategia de la convergencia de la regulación contable en Colombia hacia normas internacionales, Pg. 129 concepto de activos no financieros, Activos no financieros: Las normas internacionales de contabilidad establecen criterios para la clasificación de los activos, dependiendo de la intención y el uso previstos, por la entidad, para los mismos. De esta forma, existen las siguientes categorías de activos no financieros: inventarios; propiedades, planta y equipo; intangibles; propiedades de inversión; activos no corrientes mantenidos para la venta y activos biológicos. Dado que una clasificación como la señalada por la normativa internacional permite hacer una evaluación más adecuada de la realidad económica del activo, la CGN considera importante acoger estos criterios de clasificación para el reconocimiento, medición, revelación y

son aquellos distintos al presupuesto del ente territorial en cuanto a sus operaciones administrativas, distintos a los bienes de uso público tales como plazas, parques y vías de circulación y de interés cultural; bienes fiscales que pueden ser susceptibles de procesos de saneamiento y titulación para efectos de efectuar futuras cesiones o enajenaciones.

De esta manera en los términos de la Ley 1955 de 2019, es posible la transferencia respecto a bienes fiscales, pero con la connotación y carácter de no financiero, lo que comprende bienes distintos al presupuesto del ente territorial en cuanto a sus operaciones administrativas, distintos a los bienes de uso público, y que a su vez pueden ser susceptibles de procesos de saneamiento y titulación para efectos de efectuar futuras cesiones o enajenaciones.

## 2. Transferencia de bienes fiscales entre entidades públicas

El artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, dispuso:

**"ARTÍCULO 276. 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.*

---

presentación. En cuanto al reconocimiento, las normas internacionales señalan que no hacen parte del costo de los activos: los descuentos, la diferencia en el cambio y el componente de financiación, cuando los plazos para el pago se extiendan más allá de los periodos normales de negociación. La Contaduría General de la Nación estima conveniente aplicar los criterios referidos para el modelo contable de las empresas. No obstante, para el caso de las entidades de gobierno, está evaluando si es pertinente excluir del costo del activo no financiero el componente de financiación, debido a las dificultades en la determinación de los plazos que se consideran superiores a los normales y en la definición de la tasa de referencia para estimar el componente financiero. En relación con la medición, la normativa internacional establece, para los activos, dos criterios de medición: valores de entrada y valores de salida. En tal sentido, dependiendo del tipo de activo, existirán valores de entrada basados en el costo histórico o en el costo de reposición, o valores de salida, los cuales se expresan en precios de mercado, valor neto de realización o valor de uso. La CGN considera apropiado incluir, en la regulación contable, mediciones que atiendan a valores de entrada o de salida, dependiendo de la naturaleza del activo y del criterio que aporte la mayor fiabilidad en la medición. Así mismo, considera pertinente establecer criterios de medición inicial y posterior específicos para cada tipo de activo; algunos de ellos basados en costo histórico, costo de reposición, precio de mercado, valor neto de realización, o valor de uso. En relación con las mediciones a valor razonable, para los activos no financieros, si bien se tiene previsto acoger esa base de medición, solamente se incorporará a la regulación la jerarquía de nivel 1 establecida por la NIIF 13. En consecuencia, cuando se haga alusión a mediciones a valor razonable, se hará referencia a precios cotizados en mercados activos para activos idénticos a los que la entidad pueda acceder en la fecha de la medición y, cuando haya ausencia de precios observables, para cada tipo de activo, la CGN establecerá criterios alternativos de medición. Con respecto al deterioro de los activos no financieros, la CGN considera procedente acoger el deterioro para los activos generadores de efectivo, pero para los activos no generadores de efectivo, que principalmente son los que tienen las entidades de gobierno, considera que incorporar el cálculo del deterioro, en este momento, puede generar problemas de fiabilidad en la medición de estas partidas. No obstante, y en la medida en que se logre avanzar en la consolidación del modelo contable, la CGN tiene previsto incorporar nuevos elementos de las normas internacionales uno de los cuales es el deterioro de activos no generadores de efectivo.

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

**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 atención al contenido del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, es importante señalar que la norma establece tres eventos para la transferencia de dominio de bienes inmuebles fiscales entre entidades a saber: **(i)** entidades públicas del orden nacional podrán realizar transferencia de bienes fiscales de carácter no financiero a entidades del orden nacional, **(ii)** entidades públicas del orden nacional podrán transferir bienes fiscales de carácter no financiero a entidades del orden territorial y **(iii)** entidades territoriales podrán transferir bienes fiscales de carácter no financiero a entidades del orden nacional.

Si bien el artículo 276, no determina expresamente la posibilidad de realizar transferencia de bienes fiscales por fuera de los tres escenarios referenciados, esta norma tampoco restringe la posibilidad de realizar cesiones o enajenaciones entre entes territoriales del mismo nivel o pertenecientes al mismo municipio, distrito o departamento.

De la interpretación de la norma, esta Oficina Jurídica no encuentra una limitación para que las entidades territoriales puedan transferir sus bienes fiscales entre las entidades del ente territorial, cuando todas ellas integran el patrimonio del municipio o departamento. En la cesión entre entidades del orden municipal, en realidad los bienes no salen del patrimonio del ente territorial (municipio), por ello, no se aprecia un motivo racional para hacer esta distinción, más aún cuando la cesión busca materializar los fines del Estado plasmados principalmente en los artículos 1, 2 y 311 de la Constitución Política con relación a la autonomía territorial y las facultades constitucionales de los municipios.

La interpretación exegética del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, respecto a la transferencia de bienes fiscales y los escenarios en los puede efectuarse la transferencia, no prevé expresamente la posibilidad de transferir entre entidades territoriales; sin embargo, resulta importante considerar otro método de interpretación, como el método teológico o finalista, el cual a criterio de la jurisprudencia constitucional<sup>9</sup>, se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que justifica una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos. Por lo tanto, al considerar que la finalidad de la disposición del artículo 276 es la transferencia de bienes fiscales entre entidades, la posibilidad de transferir entre entidades territoriales de ningún modo cambia el sentido pretendido por la norma.

---

<sup>9</sup> Sentencia, C-054 de 2016, con ponencia de Luis Ernesto Vargas Silva, en cuanto a el valor normativo de la Constitución y los métodos tradicionales de interpretación jurídica.

El artículo 197 de la Ley 2294 de 2023, respecto a la transferencia de los bienes fiscales de carácter no financiero, fijó:

**"ARTÍCULO 197. 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 estas, inicien los trámites administrativos a que haya lugar, para su saneamiento.*

**PARÁGRAFO 1o.** *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 2o.** *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 3o.** *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."*

En ese orden, la transferencia de bienes fiscales entre entidades públicas, conforme a su aplicación en los términos del artículo 197, se mantiene con sujeción a los requisitos de: **1)** carácter no financiero del bien fiscal, **2)** pertenecer al orden nacional, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como del orden departamental, municipal y órganos autónomos e independientes, **3)** estar afectados con ocupaciones de hecho mayor a diez (10) años, que cuenten con mejoras y/o construcciones consolidadas con destinación económica habitacional y, **4)** que sean no requeridos para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas.

Así mismo, en los eventos distintos a los señalados en el inciso 1° del artículo 197 ibídem, el parágrafo 1° de este indicó expresamente:

*"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".*

Por lo tanto, el objetivo del artículo 197 de la Ley 2294 de 2023, es la transferencia de bienes fiscales a entidades territoriales, con una excepción por el no cumplimiento de requisitos que da origen a la figura de enajenación directa entre entidades, y sin restricciones a las transferencias por el nivel de la administración al que pertenece la entidad objeto de la cesión o enajenación, lo cual sustenta los argumentos dados frente a la interpretación teleológica y finalista que se le debe dar a la norma consultada y la aplicación de criterios de autonomía territorial.

Ahora bien, los citados artículos del Plan Nacional de Desarrollo no son los únicos eventos que prevé el ordenamiento jurídico de cesión de bienes entre entidades, ni de la nación a los entes territoriales, dado que la legislación establece otras previsiones como el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012:

**"ARTÍCULO 48.** *Las entidades públicas del orden nacional deberán ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión.*

*La entidad pública deberá expedir la resolución dentro de los tres meses siguientes a la solicitud que presente el Alcalde municipal, vencido este término operará el Silencio Administrativo positivo a favor del municipio. La declaración del silencio hará las veces de título de propiedad del inmueble.*

*Facúltese a las Entidades Públicas Nacionales para cancelar mediante resolución administrativa, los gravámenes que actualmente recaen sobre los inmuebles a ceder a las entidades territoriales.*

*Para efectos de la cancelación y liberación de gravámenes en lo referente al cobro de la tarifa de derechos de registro, se entenderá como acto sin cuantía.*

*En las resoluciones administrativas de cancelación de gravámenes no se requerirá indicar el valor del gravamen que se cancela, ni el monto por el que fue constituido. Los municipios podrán invertir recursos públicos en las áreas públicas que aparecen en los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, con el fin de asegurar los derechos fundamentales de las personas que allí viven y garantizará que se presten los servicios públicos.*

*<Inciso modificado por el artículo 2 de la Ley 2140 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En los casos en los que las entidades nacionales, departamentales o de cualquier orden exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público por parte de la entidad territorial o de la comunidad a través de junta de acción comunal, mientras no exista oposición de un tercero."*

De igual modo, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012<sup>10</sup>, determinó la transferencia de inmuebles para VIS, al permitir que las entidades públicas del orden nacional y territorial que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, los bancos inmobiliarios, así como los órganos autónomos e independientes, puedan transferir a título gratuito a Fonvivienda, a los patrimonios autónomos que este, Findeter, o las entidades que establezca el Gobierno nacional constituyan, o a las entidades públicas que desarrollen programas de vivienda de interés social de carácter territorial, departamental, municipal o distrital, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos, que puedan ser destinados para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, de acuerdo con lo establecido en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo complementen o desarrollen.

El anterior proceso está reglamentado por el Decreto 523 de 2021, el cual modificó el Decreto 1077 de 2015<sup>11</sup> y, determinó los requisitos para la cesión de bienes fiscales entre entidades:

- *La transferencia de los bienes inmuebles fiscales entre entidades públicas exige que estos deberán encontrarse libres de gravámenes.*
- *Cuando se trate de la transferencia a que se refiere el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012, el inmueble deberá ser destinado para la construcción o el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social, de acuerdo con lo establecido en los Planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo complementen o desarrollen.*
- *Cuando se trate de la transferencia a que se refiere el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, la entidad que transfiere no deberá requerir el bien para el desarrollo de sus funciones y el inmueble deberá destinarse a la atención de las necesidades que en materia de vivienda o infraestructura haya identificado la entidad respectiva.*
- *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.*

Así mismo el decreto en mención estableció etapas para la transferencia gratuita entre entidades públicas, en las cuales se debe cumplir con los siguientes requisitos<sup>12</sup>:

- *Estudio de títulos. Es el análisis jurídico de la tradición del inmueble que permite determinar la titularidad del dominio, identificando las limitaciones, afectaciones o gravámenes que incidan en la titularidad del derecho de dominio.*
- *Estudio técnico. Es el análisis técnico, para identificar la ubicación y destinación del inmueble en concordancia con lo dispuesto en el plan de ordenamiento*

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Decreto 1077 de 2015, Art 2.1.2.2.3.2 en relación con condiciones para la transferencia de inmuebles entre entidades.

<sup>12</sup> Decreto 1077 de 2015, ART 2.1.2.2.3.2 etapas para la transferencia de bienes inmuebles entre entidades

*territorial o de los instrumentos que lo desarrollen o complementen, la Ley 2 de 1959 y los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.*

- *Diagnóstico catastral. Es el análisis de la información catastral disponible sobre el inmueble, en relación con su información jurídica.*

Los documentos para la transferencia gratuita entre entidades son los siguientes<sup>13</sup>:

- *Levantamiento topográfico o información cartográfica, en coordenadas Magna Sirgas.*
- *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.*

Es importante tener en cuenta que, para la transferencia de bienes fiscales mediante cesión a título gratuito, debe cumplirse con los requisitos del Decreto 523 de 2021<sup>14</sup>, a saber:

**1)** cumplir con Estudio de títulos. **2)** cumplir Estudio técnico. **3)** Diagnóstico catastral. **4)** Levantamiento topográfico o información cartográfica, en coordenadas Magna Sirgas. **5)** Consulta de la Ventanilla Única de Registro (VUR) del folio de matrícula inmobiliaria individual o de mayor extensión. **6)** 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. **7)** 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. **8)** Certificado de uso del suelo del predio y certificado de riesgo emitido por la entidad correspondiente.

Para culminar el trámite de la transferencia gratuita entre entidades, la transferencia de bienes inmuebles fiscales se efectuará mediante resolución administrativa inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, previa identificación de su descripción, cabida y linderos, e identificación catastral por parte de la entidad interesada en su adquisición<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Decreto 1077 de 2015, Art 2.1.2.2.3.4. documentos requeridos para la transferencia de bienes inmuebles entre entidades.

<sup>14</sup> Decreto 1077 de 2015, Art 2.1.2.2.3.2 y Art 2.1.2.2.3.4. requisitos y documentos requeridos para la transferencia de bienes inmuebles entre entidades.

<sup>15</sup> Decreto 1077 de 2015, Art 2.1.2.2.3.5. en lo relativo a la culminación del trámite para la transferencia gratuita entre entidades.

De manera adicional e independientemente de la aplicación de criterios de interpretación de la norma diferentes al literal, es importante tener en cuenta los principios de autonomía territorial, que por mandato constitucional le permiten a los entes territoriales regular los usos del suelo<sup>16</sup>, otorgamiento de subsidios, ejecución de proyectos de vivienda de interés social, y **la administración del patrimonio frente a enajenación o cesión**<sup>17</sup>.

En efecto, el numeral 3 del párrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 (numeral 7 del artículo 92 del Decreto 1333 de 1986) prevé como competencia del Concejo Municipal autorizar la enajenación de los bienes del ente territorial.

Al respecto, esta Oficina hará referencia al concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, Radicado No.: 20206000122571 del 30/03/2020:

*"Nótese que el numeral 3º del párrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, determina de manera explícita que el Concejo Municipal tiene dentro de sus atribuciones decidir sobre la autorización al alcalde para celebrar una serie de contratos, dentro de los cuales se encuentra la enajenación y compra venta de bienes inmuebles, sin entrar a determinar si esta enajenación es a título gratuito u oneroso. En consecuencia y para dar respuesta a su consulta, existe una indicación taxativa con respecto a la autorización de los Consejos Municipales, que debe mediar para que los alcaldes puedan enajenar bienes inmuebles".*

En adición, el Decreto 1333 de 1986, de manera armónica con la autonomía constitucional de los entes territoriales, prevé:

**"Artículo 167º.-** *La administración y disposición de bienes inmuebles municipales, incluyendo los ejidos, estarán sujetas a las normas que dicten los Concejos Municipales".*

Por lo tanto, corresponde a la entidad territorial la administración de su patrimonio con la autorización de los concejos municipales en los casos que así lo determine la norma.

### **Conclusión:**

En criterio de esta Oficina Asesora Jurídica es viable la transferencia de bienes fiscales entre entidades territoriales, bien cumpliendo con las disposiciones y requisitos del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, usando métodos de interpretación teleológica y finalista de la norma o con sujeción a las normas que el respectivo municipio haya expedido para estos fines, en virtud de la autonomía

<sup>16</sup> Constitución Política 1991, Art 311, Art 312 Art 313.

<sup>17</sup> Ley 136 de 1994, Art 32 de las atribuciones de los concejos municipales dadas por la Ley en desarrollo del artículo 313 de la constitución política de 1991.

territorial definida para el régimen municipal y distrital según la constitución y la ley, en particular el contenido de las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, el Decreto 1333 de 1986 y las normas municipales existentes en cada ente territorial.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2024ER0037022, siendo oportuno reiterar que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con fundamento en los artículos 14 y 28<sup>18</sup> de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, emite un concepto de carácter general sobre las materias a su cargo, que no se dirige a resolver situaciones de orden particular ni constituye asesoría encaminada a solucionar controversias.

Atentamente,

**Nelson Alirio Muñoz Leguizamón**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Elaboró:**

Gabriel Alejandro González Díaz  
Abogado Contratista.  
Grupo de Conceptos.  
Oficina Asesora Jurídica

**Revisó:**

Juan Sebastián Hernández Yunis  
Coordinador Grupo Conceptos  
Oficina Asesora Jurídica

**Aprobó:**

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón  
Jefe Oficina  
Oficina Asesora Jurídica

---

18 "ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.