

Bogotá, D.C.

2025EE0036595



[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

ASUNTO: Consulta – Controversias alrededor de cesión de bienes fiscales
Radicado 2025ER0067630 del 31/05/2025
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 03/06/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea controversias alrededor de la cesión de bienes fiscales, al respecto comedidamente se exponen algunas consideraciones en relación con sus planteamientos, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011¹, 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.

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

¹ "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. (...)"

particular. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005² 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:

CONSULTA.

"¿La cesión de bienes fiscales a título gratuito de que trata el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 523 de 2021, cuando es realizada por un Municipio a favor de ocupantes particulares, requiere autorización del concejo municipal conforme al numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política y el numeral 3° del Parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 o por tratarse de un procedimiento especial para el saneamiento de predios no requiere de autorización del concejo municipal?" (sic).

En respuesta a su consulta es consecuente referenciar el marco de la cesión de bienes fiscales según la Ley 1955 de 2019 en su artículo 277, y Decreto 523 de 2021, el cual se encuentra inmerso en el Decreto 1077 de 2015, normatividad compilatoria del sector vivienda.

"ARTÍCULO 277. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE BIENES FISCALES. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual quedará así:

ARTÍCULO 14. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE DOMINIO DE BIENES FISCALES. Las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica

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

habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de inmuebles con mejoras construidas sobre bienes de uso público o destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protección, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

PARÁGRAFO 1. *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.*

PARÁGRAFO 2. *Para los procesos de cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquella que exige la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.*

PARÁGRAFO 3. *En las resoluciones administrativas de transferencia mediante cesión a título gratuito, se constituirá patrimonio de familia inembargable.*

PARÁGRAFO 4. *La cesión de la que trata el presente artículo solo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular por concepto de impuesto predial.*

PARÁGRAFO 5. *Las administraciones municipales o distritales podrán suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción mediante los procedimientos de saneamiento contable, las deudas a cargo del cedente por conceptos de tributos a la propiedad raíz respecto al bien cedido en el marco de este artículo.”*

Los procesos de cesión deben llevar a cabo en cumplimiento de requisitos indicados por el artículo 2.1.2.2.2.5 del precitado decreto:

"ARTÍCULO 2.1.2.2.2.5. Requisitos del hogar. *La cesión a título gratuito sólo procederá para aquel hogar ocupante que reúna las siguientes condiciones:*

- 1. No ser propietario de una vivienda en el territorio nacional.*
- 2. No haber sido beneficiario de un subsidio familiar de vivienda, que haya sido efectivamente aplicado, salvo quién haya perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999, o esta haya resultado afectada o destruida por causas no imputables al hogar beneficiario,*

o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado el subsidio haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o que haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno.

3. No haber sido beneficiario a cualquier título, de las coberturas de tasa de interés, salvo quién haya perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999, o esta haya resultado afectada o destruida por incumplimientos imputables a oferentes, constructores, gestores y/o ejecutores, o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado la cobertura haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o que haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno.

4. Acreditación de la ocupación ininterrumpida en el inmueble con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo de cesión gratuita.”

Por lo tanto, la cesión a título gratuito de un bien inmueble fiscal procede cuando se cumple con los siguientes criterios:

- El bien inmueble fiscal ocupado ilegalmente cuenta con destinación económica habitacional (Vivienda).
- El bien inmueble fiscal ocupado ilegalmente cuenta con mejoras o construcciones.
- El hogar que ocupa ilegalmente el bien inmueble fiscal con destinación económica habitacional, debe cumplir con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y la ocupación haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo.
- El bien inmueble fiscal se ubique dentro del perímetro urbano del municipio o distrito y,
- Las mejoras no se encuentren ubicadas en bienes de uso público, bienes destinados a fines institucionales de salud o educación, en áreas insalubres, de alto riesgo no mitigable, en zonas de conservación o protección ambiental, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

En ese orden, resulta importante indicar que entre los requisitos para que un hogar acceda a la cesión de bienes fiscales, están: a) no ser propietarios de una vivienda en el territorio nacional y b) no haber sido beneficiario de subsidios familiares de vivienda.

Lo anterior explica que un hogar que ha adquirido una vivienda a o propiedad no cumple con los requisitos para acceder a la cesión a título gratuito de inmueble fiscal ocupado ilegalmente.

Por su parte en el marco del procedimiento reglado del Decreto 523 de 2021 incluido en el Decreto 1077 de 2015, se ha establecido que se deberán efectuar por parte de la entidad cedente un cruce de información a fines de determinar que la entidad cedente podrá verificar si existen otros inmuebles a nombre de cualquiera de los miembros del hogar ocupante, esto con el fin de establecer si hay lugar a cumplimiento de requisitos que habiliten el acto de transferencia a título de cesión.

Ahora conforme a los requisitos para la cesión de bienes fiscales en la Ley 1955 de 2019 y tramite según el Decreto 523 de 2021 no se observa una facultad o atribución dada a los concejos municipales para efectos de autorizar la cesión de bien fiscal.

A la hora revisar el numeral 3 y numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política de 1991 se observan que los concejos municipales tienen facultades pro tempore y en relación con la enajenación de inmuebles de bienes inmuebles destinados a soluciones de vivienda, la Carta Constitucional no se pronunció respecto a aspectos de cesión de bienes fiscales.³

Anterior a la Constitución Política de 1991, el Decreto Ley 1333 de 1986 estableció un régimen municipal, donde se determinó las facultades de los Concejos Municipales en los artículo 92 y 93⁴, donde no se evidencia potestades referentes a la autorización de cesión de bienes fiscales, dichas facultades están dadas para los actos de enajenación de los entes territoriales.

Igualmente, indagada la Ley 136 de 1994, en el parágrafo 4 del artículo 32, se observa que los Concejos Municipales tiene la potestad y facultad de autorizar los actos de enajenación de inmuebles, sin pronunciamiento alguno de los actos de

³ Constitución Política de 1991, Art 313, de las atribuciones dadas a los concejos municipales, Numeral 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo., numeral 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

⁴ Decreto Ley 1333 de 1986, Art 92 y 93 de las atribuciones de los concejos en el régimen municipal, Artículo 92º.- Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: 1ª Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del Distrito;

2ª Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales;

3ª Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; 4ª Crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley; 5ª Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentando por el alcalde; 6ª Elegir Personeros Contralores Municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine; 7ª Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar, empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro tēmpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos, y 8ª Ejercer las demás funciones que la ley le señale. (Artículo 197 de la Constitución Política). Artículo 93º.- Son atribuciones legales de los Concejos: 1ª Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudo e inversión; 2ª [Modificado por el art. 1, Ley 53 de 1990](#), decía así: "Nombrar los Personeros y Tesoreros Municipales; 3ª Arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas, ni a los Decretos del Gobierno, ni del Gobernador respectivo; 4ª Señalar multas y penas de arresto hasta por diez (10) días a los que infrinjan sus acuerdos; 5ª Exigir a los empleados del municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes; 6ª Oír y decidir las excusas accidentales de sus miembros; 7ª Reglamentar sus trabajos y policía interior; 8ª Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución y las leyes; 9ª Calificar las credenciales de sus propios miembros; 10ª Señalar el día o días en que deba tener lugar el mercado público; 11ª Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al municipio; y 12ª Disponer lo conveniente acerca de la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales de los municipios.

cesión⁵, aunque el régimen jurídico si alude a algunas competencias del concejo sobre el manejo del patrimonio y bienes del ente territorial.

En conclusión, interpretando de manera armónica las normas que reglamentan la cesión de bienes fiscales, es posible concluir que los Concejos Municipales no ostenta facultades de autorización de actos de cesión, sin embargo para el caso en concreto se sugiere revisar la configuración del régimen municipal y directrices conforme a criterios de autonomía territorial, administración del territorio y patrimonio como complemento a las actuaciones a adelantar en el marco de cesión de bienes fiscales.

Finalmente, teniendo en cuenta que revisadas las normas que rigen el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, no se observa alguna que exija que el concejo municipal deba autorizar al alcalde para realizar la cesión a título gratuito del bien fiscal, de conformidad con lo establecido por el artículo 21⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mediante oficio 2025EE0035848 se dio traslado de esta petición al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que desde sus competencias se analice el régimen municipal y emita pronunciamiento sobre el asunto.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2025ER0067630 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 28⁷ 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 Gonzalez Diaz

Revisó:

Juan Sebastián Hernández Yunis

Aprobó:

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón

⁵ Ley 136 de 1994, Art 32 parágrafo 4, De conformidad con el numeral 30 del Artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: 1. Contratación de empréstitos. 2. Contratos que comprometan vigencias futuras. 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles. 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes. 5. Concesiones. 6. Las demás que determine la ley.

⁶ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, "Art. 21.- Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario (...)"

⁷ 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.



Ministerio de
Vivienda, Ciudad y Territorio

Abogado Contratista
Grupo de Conceptos
Oficina Asesora Jurídica

Coordinador Grupo Conceptos
Oficina Asesora Jurídica

Jefe Oficina
Oficina Asesora Jurídica