

Bogotá, D.C.

2023EE0101230



Señor.

**ASUNTO:** Consulta: Alcance Artículo 197 Ley 2294 de 2023, en cuanto a concepto de bien fiscal no financiero, presupuestos enajenación directa de bienes fiscales según artículo 2.1.2.2.13 decreto 1077 de 2015.

Radicado 2023ER0116738 de fecha 26/09/2023

Recibido en esta Oficina Asesora Jurídica el 02/10/2023.

Respetado señor :

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea interrogantes relacionados, Alcance Artículo 197 Ley 2294 de 2023, en cuanto a concepto de bien fiscal no financiero, presupuestos enajenación directa de bienes fiscales, al respecto 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.

Las peticiones serán atendidas 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 2° 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

---

<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. (...)"

carácter vinculante, ni comprometen la responsabilidad de la entidad como tampoco pueden condicionar el ejercicio de sus competencias administrativas.

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.<sup>2</sup>

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:

#### **ANTECEDENTES:**

*"(...) en atención a los procesos de titulación y saneamiento predial de que trata el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, el Decreto 149 del 2020, la Ley 2044 de 2020 y el Decreto 523 del 2021, específicamente, sobre la figura de enajenación directa de bienes fiscales por parte de entidades territoriales, llama la atención la entrada en vigor del artículo 197 de la Ley 2294 de 2023, donde me surgen los siguientes planteamientos: (SIC)*

#### **CONSULTA 1:**

*"(...) ¿Cuáles son aquellos bienes inmuebles cuya denominación es fiscal de carácter no financiero?"(...)*

Para otorgar respuesta a su consulta, es importante hacer las siguientes precisiones sobre las fuentes de los bienes fiscales que han sido determinadas y establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano<sup>3</sup>:

Es así como el Código civil colombiano ha determinado en un primer escenario lo que comprende a bienes fiscales desde la definición de bienes y bienes públicos de uso público, indicando que los bienes consisten en cosas corporales o incorporeales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro. Incorporeales las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas<sup>4</sup>., por su parte los bienes

---

<sup>2</sup> "Artículo 1° del Decreto Ley 3571 del 27 de septiembre de 2011 "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".

<sup>3</sup> Tomado de: [https://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-205887#:~:text=%E2%80%9CLos%20bienes%20fiscales%20o%20patrimoniales,equipos%2C%20enseres%2C%20acciones%2C%20rentas](https://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-205887#:~:text=%E2%80%9CLos%20bienes%20fiscales%20o%20patrimoniales,equipos%2C%20enseres%2C%20acciones%2C%20rentas) fecha 23/10/2023.

<sup>4</sup> Código civil colombiano, Art 653 en lo relativo al concepto general de bienes.

de uso público<sup>5</sup>. 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”.

Por su parte en el desarrollo de bienes fiscales y bienes de uso público la Constitución Política de 1991 ha contribuido al definir estos y señalando en varias disposiciones de su articulado que:

*Artículo 63: "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.*

*Artículo 75: "El espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado”.*

*Artículo 82: "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.*

*Artículo 102. "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”. 758 XI Sistema de bienes fiscales Artículo 332: "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.*

*Artículo 360: "La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”. (...).<sup>6</sup>*

Ahora el honorable Consejo de Estado ha contribuido con el desarrollo y alcance del concepto de bienes fiscales según Fallo 21699 del 30 de abril del año 2012 con ponencia de la Dra. RUTH STELLA CORREA con 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*

<sup>5</sup> Código civil colombiano, Art 674 en lo relativo al concepto general de bienes públicos y de uso publico.

<sup>6</sup> Constitución Política de 1991, Art 63, 75, 82, 102 y 360, en cuanto a fuentes constitucionales que desarrollan los bienes públicos de uso publico y fiscales.

*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>7</sup>.*

Así mismo Ley 1801 de 2016 actual código nacional de policía, reglamentada por el Decreto 1203 de 2017 ha establecido un criterio sobre bienes fiscales desde el parágrafo 1 del artículo 139, indicando: *(que para los efectos de dicho 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) ”<sup>8</sup>.*

También la Ley 42 de 1993 determino en relación con los bienes fiscales en su texto normativo que: *“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”. En su art. 35 establece: “Se entiende por Hacienda Nacional el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan, así como los que adquiera conforme a derecho”. De la base jurídica anterior y al solo efecto de este Modelo Conceptual, podemos inferir lo que sigue:*

- *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.*
- *Los bienes de uso público pueden clasificarse en: a) por su destinación jurídica: calles, puentes, plazas, caminos etc.; y b) por su naturaleza: ríos, lagunas costas de mar, etc<sup>9</sup>.*

Teniendo claro el marco conceptual y las principales fuentes normativas de los bienes fiscales, es importante definir el carácter no financiero de los activos, los cuales contribuyen al entendimiento del concepto de bienes fiscales no financieros, es así, que según 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>10</sup>, lo cual lleva a concluir que los bienes fiscales no

<sup>7</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.

<sup>8</sup> Ley 1801 de 2016, Art 77 y 139, en lo relativo a los aspectos que comprenden bienes fiscales

<sup>9</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>10</sup> Tomado

de:  
<https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36080/Estrategia+de+convergencia+de+la+regulaci%C3%B3n+contable+de+p%C3%B3blica+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;

financieros, 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.

## CONSULTA 2:

*"(...) En relación con la redacción: "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". ¿A qué presupuestos se refiere?" (...)*

Ahora bien, en respuesta a su consulta, la expresión y redacción del artículo 197 de la Ley 2294 de 2023 establece la transferencia a título gratuito de bienes inmuebles de naturaleza fiscal de carácter no financiero, lo cual indica que dichos inmuebles serán transferibles siempre y cuando se cumplan con los requisitos de:

- Carácter no financiero, 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.
- Estar 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 las funciones de las entidades públicas.

Conforme a lo anteriormente expuesto, se indica que el no cumplimiento de los requisitos señalados no dará lugar a transferencia a título gratuito del inmueble

---

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 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 per- 130 CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN tinentes 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.

sino a proceso de enajenación directa conforme a método valuatorio comercial de inmuebles propiedad de entidades públicas.

### CONSULTA 3:

*"(...) Ahora bien, según Decreto 523 del 2021 para los bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente procederá la enajenación de acuerdo con los siguientes lineamientos señalados en el ordenamiento jurídico:*

**1.** *Los bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras o construcciones que no cuenten con destinación económica habitacional, se podrán enajenar directamente por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta, en los términos del parágrafo 1 del artículo [277](#) de la Ley 1955 de 2019.*

**2.** *Los bienes inmuebles fiscales con mejoras o construcciones de destinación económica habitacional, ocupados ilegalmente por hogares que no cumplan con los criterios previstos en el artículo [277](#) de la Ley 1955 de 2019, se podrán enajenar sin sujeción a las normas de contratación estatal, mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable y una vez inscrita en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos, constituirá plena prueba de propiedad, en los términos del artículo [14](#) de la Ley 2044 de 2020.*

**3.** *Los bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras realizadas por parte de instituciones comunales y Organizaciones de Acción Comunal (OAC), instituciones religiosas y conexas, se podrán enajenar por su avalúo catastral, con un descuento del 60%, que será pagado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad, en los términos del artículo [9](#) de la Ley 2044 de 2020".*

*Respecto de la norma transcrita anteriormente, en los casos de los numerales 1, 2 y 3, ¿Se sigue aplicando que dicha enajenación se haga por su avalúo catastral?, o debe ser por su valor comercial según el parágrafo primero del artículo 197 de la Ley 2294 de 2023." (SIC)*

Respecto al interrogante es necesario tener en consideración que el Decreto 523 de 2021 es anterior al art. 197 de la ley 2294 y sus fundamentos, evidentemente distintos; por ello, deberán tenerse en cuenta los criterios de aplicación e interpretación de la ley en el tiempo y de especialidad.

Finalmente se informa que las disposiciones del artículo 197 de la Ley 2294 de 2023<sup>11</sup> están previstas para la transferencia a título gratuito de bienes inmuebles de naturaleza fiscal de carácter no financiero a entidades territoriales, cuando se cumplan con los requisitos de: carácter no financiero del bien fiscal, 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, estar afectados con ocupaciones de hecho mayor a diez (10) años, que cuenten con mejoras y/o construcciones consolidadas con destinación

<sup>11</sup> Ley 2294 de 2023, Art 197, en lo relativo a transferencia a título gratuito de bienes inmuebles de naturaleza fiscal de carácter no financiero.

económica habitacional y 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 art. 197 ibidem, el párrafo indica expresamente la solución a la consulta:

**"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".*

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2023ER0116738, 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>12</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 Gonzalez Diaz  
Abogado Contratista.  
Oficina Asesora Jurídica

**Revisó:**

Mike Castro Roa  
Profesional Especializado  
Oficina Asesora Jurídica

**Aprobó:**

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón  
Jefe Oficina  
Oficina Asesora Jurídica

---

<sup>12</sup> **"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.