

Bogotá, D.C.

Señor

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 17-06-2024 14:41
Al Contestar Cite Este No.: 2024EE0044136 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 301107 GRUPO DE CONCEPTOS / CINDY FERNANDA VARGAS SOLER
DESTINO
ASUNTO CONCEPTO
OBS

2024EE0044136



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 2024ER0074674 del 28/05/2024

Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 30/05/2024

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea controversias relacionadas con la transferencia 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 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

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. (...)"

carácter 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:

"(...) El Departamento del Quindío es propietario de un bien inmueble en la ciudad de Armenia, en el cual viene funcionando por hace más de 20 años una institución educativa, institución educativa que ha venido siendo administrada en la planta física y de maestros, por la Secretaría de Educación del Municipio de Armenia. Por algunos años se ha querido hacer la sesión gratuita de dicho predio del Departamento del Quindío al Municipio de Armenia, para que sea este ente territorial el que continúen como propietario del bien inmueble, administrando e invirtiendo en el mantenimiento del mismo. Solicito respetuosamente, se nos indique, ¿si para la sesión gratuita a la que se hace alusión con anterioridad, aplica lo reglado a través del artículo 276 de la ley 1955 del 2019 y el Decreto reglamentario 523 del 2021?

De ser así, solicitamos se nos indique ¿cuál es el procedimiento que se debe seguir, y si no lo es, solicitamos se nos indique cual es el procedimiento y marco legal aplicable al mismo?" (sic)

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

1. Bienes fiscales

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

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 incorporales. Corporales, son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro. Incorporales, son las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas³.

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”⁴.

En esa línea y de conformidad con lo expresado por el artículo 674 del Código Civil, se llaman “Bienes de la Unión” aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en: Bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público. De esa manera, los bienes patrimoniales o fiscales, también conocidos como estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y de manera general están destinados a la prestación de las funciones públicas o de servicios públicos, su dominio corresponde al Estado, “pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes”, es decir, el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad.

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

⁴ 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.

Al respecto, la Sección Primera del Honorable Consejo de Estado, en Sentencia 05001233100020060367301 del quince (15) de marzo de 2018, explicaría jurisprudencialmente la definición de lo que debe entenderse por bienes fiscales así:

"Los bienes fiscales son aquellos que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y por regla general están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales. El Estado los posee y los administra de conformidad con el régimen jurídico que prevea el derecho común. Sobre estos bienes el Estado detenta el derecho de dominio como si se tratase de un bien de propiedad particular, y como rasgos que les distinguen se tiene que su régimen es similar al de la propiedad privada, siendo en todo caso imprescriptibles."

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 infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica⁵."

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. ⁶*

El artículo 2º de la Ley 2044 de 2020⁷, trajo unas definiciones sobre bienes fiscales pertinentes para la clarificación de conceptos, a saber:

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

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

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

«(...) *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 biológicos⁸, lo cual lleva a concluir que los bienes fiscales no 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.

⁸Tomado de: <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36080/Estrategia+de+convergencia+de+la+regulaci%C3%B3n+contable+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; 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 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.

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 estatales entre entidades del Estado, a la luz de los principios y fines del Estado:

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 2 señala que, uno de los fines esenciales del Estado es “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”, de tal manera que, las decisiones de las autoridades deben estar encaminadas al cumplimiento de estos fines.

Es así como, la función administrativa atribuida a las autoridades debe ser ejercida con arreglo a los principios constitucionales y legales que rigen su ejercicio. Al respecto, la sentencia de Constitucionalidad C-118 de 14 de diciembre de 2018, Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, señaló:

*“El artículo 209 Superior señala que **el principal propósito de la función administrativa es la consecución del interés general** y para lograr ese objetivo establece como principios rectores la igualdad, moralidad, **eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad** (Sentencia C-118, 2018)”.*

Sobre la eficacia y la eficiencia la Corte Constitucional indica:

“Estos principios tienen como objeto el cumplimiento de las finalidades y decisiones de la administración con la máxima racionalidad, esto es, mediante el uso de los recursos y medios estrictamente necesarios para la obtención de resultados óptimos”.

Al aplicar este principio sobre la función administrativa, la sentencia C-300 de 25 de abril de 2012, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, estableció que:

“El artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines”.

Lo anterior, para conducir a lo expuesto por la Honorable Corte Constitucional, que determinó en sentencia de Constitucionalidad C – 826 de 13 de noviembre de 2013, que los principios de eficacia y eficiencia implican una correcta distribución de los bienes estatales y la adecuación de la infraestructura en la que presta sus servicios al señalar:

"El logro de la efectividad de los derechos fundamentales por parte de la administración pública se basa en dos principios esenciales: el de eficacia y el de eficiencia. A este respecto ha señalado que la eficacia, hace relación "...al cumplimiento de las determinaciones de la administración" y la eficiencia a "...**la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos** (Sentencia C - 826, 2013)". "De esa manera ha expresado la Corte Constitucional, que esos dos principios se orientan hacia "**la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho**. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones"

3. Transferencia de bienes a entidades territoriales para la prestación del servicio educativo:

El Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil, del 12 de septiembre de 2013, con radicación número: 11001-03-06-000-2013-00421-00(2173) del Consejero Ponente William Zambrano Cetina, resolvió una consulta referente a los bienes recibidos por las entidades territoriales para la prestación del servicio educativo, en la que señaló:

"La ley 60 de 1993, "por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", fue en su momento el primer desarrollo que tuvo la Constitución Política de 1991 en materia de fortalecimiento de las entidades territoriales, desde la perspectiva de la descentralización de ciertas competencias que hasta ese momento estaban concentradas en la Nación⁹. En particular, se desarrollaba el artículo 288 Superior, de acuerdo con el cual la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Ahora bien, uno de los principios constitucionales orientadores del traslado de competencias hacia las entidades territoriales, fue el establecido en el artículo 356 de la Carta, según el cual **"no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas"**¹⁰. Precisamente, una concreción de dicho

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-687 de 1996: "La ley 60 de 1993 contiene las normas orgánicas relativas a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, e igualmente la distribución de recursos para efectos de la atención de los servicios a cargo de éstas, en los términos de los arts. 181, 288, 356 y 357 de la Constitución, con lo cual se dio un desarrollo práctico y operativo a la autonomía y a la descentralización que se reconoce a dichas entidades, pues el traslado de tareas o responsabilidades, determinado por la asunción de nuevas competencias o la reasignación o fortalecimiento de las que le pertenecen para la gestión de sus propios intereses necesariamente comporta la determinación y asignación de los respectivos recursos

¹⁰ En la exposición de motivos de la ley se dijo: "En realidad, los experimentos de descentralización en el pasado adolecieron de un relativo desequilibrio entre funciones, recursos y capacidad institucional. La descentralización de funciones sin un fortalecimiento institucional puede llevar a la ineficacia total de las funciones transferidas. Y sin un financiamiento adecuado,

principio se encuentra en los artículos 5 y 15 de la ley 60 de 1993, en los cuales se previó la cesión a las entidades territoriales de los bienes muebles e inmuebles con los que la Nación venía prestando los servicios educativos y de salud que se trasladaban a los departamentos, distritos y municipios:

“Artículo 5o. Competencias de la Nación (...). Parágrafo 1º. **En concordancia con la descentralización de la prestación de los servicios públicos de salud y educación** y las obligaciones correspondientes, señalados en la presente ley, **la Nación cederá a título gratuito a los departamentos, distritos y municipios los derechos y obligaciones sobre la propiedad de los bienes muebles e inmuebles** existentes a la fecha de publicación de la presente ley destinados a la prestación de los servicios que asuman las entidades territoriales.

(...)

Artículo 15. Asunción de competencias por los departamentos y distritos. Los departamentos y distritos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 14, en el transcurso de cuatro años, contados a partir de la vigencia de esta ley, **recibirán mediante acta suscrita para el efecto, los bienes, el personal, y los establecimientos que les permitirán cumplir con las funciones y las obligaciones recibidas.** En dicha acta deberán **definirse los términos y los actos administrativos requeridos para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones a cargo de la nación y las entidades territoriales respectivas.**” (negrilla fuera del texto original)

Se observa entonces, en lo que toca a esta consulta, que se trataba de (i) una cesión gratuita; (ii) de derechos y obligaciones; (iii) sobre la propiedad de bienes muebles e inmuebles; (iv) que a la fecha de expedición de la ley, la Nación destinaba a la prestación de los servicios trasladados a las entidades territoriales (artículo 5); que, además, (v) la entrega de los bienes y establecimientos a las entidades territoriales se hacía mediante acta; y (vi) en dicha acta se definían, entre otros aspectos, los compromisos y obligaciones a cargo de la Nación y las entidades territoriales (artículo 15).

De manera que **desde la ley 60 de 1993 era claro que la cesión tenía una finalidad específica -facilitar el proceso de descentralización del servicio educativo y de salud-**, y que era dicha finalidad la que justificaba constitucionalmente el desprendimiento de una parte del patrimonio de la Nación a favor de las entidades territoriales.” (negrilla fuera del texto original)

Lo anterior es relevante para el caso en concreto porque permite identificar en primer momento cómo se realizó la transferencia de bienes inmuebles de la Nación destinados a la prestación de servicios educativos a los entes territoriales, en este caso al departamento del Quindío, como parte de la descentralización de la prestación de servicios públicos y el fortalecimiento de los entes territoriales, con fundamento en el artículo 356 de la Constitución en la cual se establece que “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, pues como se indicó en la exposición de

puede llevar a una frustración de expectativas. Sólo un adecuado equilibrio entre unos y otros puede fortalecer las entidades locales y programas sociales”

motivos de la ley 60 de 1993 *“La descentralización de funciones sin un fortalecimiento institucional puede llevar a la ineficacia total de las funciones transferidas. Y sin un financiamiento adecuado, puede llevar a una frustración de expectativas. Sólo un adecuado equilibrio entre unos y otros puede fortalecer las entidades locales y programas sociales”*.

Así, es importante que la entidad territorial revise el acta a través de la cual el departamento recibió el inmueble como transferencia de la Nación y en la que se definieron los compromisos y obligaciones a cargo de la Nación y entidades territoriales.

Ahora bien, resulta pertinente traer a colación los artículos 13, 14 y 16 de la Ley 60 de 1993, en los que se indica que cada departamento programará una distribución del situado fiscal para el departamento y por municipios, en el que deberá tener en cuenta **“La infraestructura y el personal que permanecerá a cargo del departamento y que será asignado a los establecimientos públicos departamentales para prestar los servicios de salud y educación que presten los municipios”**¹¹; de igual manera dicha ley, plantea que **“en el evento de que los recursos físicos y financieros en los municipios sean insuficientes de acuerdo con el plan de ampliación de coberturas y de descentralización, se proyectarán los faltantes financieros y se establecerán las estrategias de ajuste administrativo y financiero de mediano y largo plazo. El departamento, en todo caso, dará estímulos financieros a los municipios, con cargo a los recursos del situado fiscal, para incentivar la descentralización de los servicios”**¹² [Negritas fuera de texto]

En consonancia, la ley en mención estableció los requisitos para la administración de los recursos del situado fiscal por parte de los departamentos y distritos, dentro de los cuales se encuentran **“- Definir la dependencia departamental o distrital que asumirá la dirección de la educación, y demás funciones y responsabilidades asignadas por la ley. - Incorporar los establecimientos educativos que entrega la nación a la administración departamental o distrital.”**¹³

Así mismo, estableció unas reglas especiales para la descentralización de la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los municipios, en la que respecto a la educación se indicó que **“los municipios asumirán las demás funciones de Dirección y Administración que les asignen las disposiciones legales sobre la materia, en consonancia con la distribución del situado fiscal definido por el Departamento para cada Municipio y los recursos propios incluidos por el presupuesto Municipal para este efecto”**¹⁴

De lo anterior se puede colegir que el departamento debe cerciorarse que el municipio cuente con los recursos para la correcta administración del bien inmueble sobre el cual se pretende realizar la transferencia, garantizando con ello, el correcto funcionamiento del servicio educativo que imparte la institución

¹¹ Ley 60 de 1993, artículo 13 numeral 2. Literal e)

¹² Ley 60 de 1993, artículo 13 numeral 3

¹³ Ley 60 de 1993, artículo 14 numeral 5. Literal a)

¹⁴ Ley 60 de 1993, artículo 16 Literal B) numeral 2

sobre la cual recae la consulta, con lo cual se concretiza los principios de eficiencia y eficacia de la administración, pero también ese fortalecimiento de las entidades territoriales sobre las cuales se descentralizan los servicios públicos.

4. 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.

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." (Subrayado fuera de texto original)*

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.

La interpretación exegética del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, respecto a la transferencia de bienes fiscales y los escenarios en los que 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 constitucional¹⁵, 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.

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 al cumplimiento de los siguientes requisitos: **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

¹⁵ 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.

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 párrafo 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.”

El anterior proceso está reglamentado por el Decreto 523 de 2021, el cual modificó el Decreto 1077 de 2015¹⁶ 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 requisitos¹⁷:

- *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 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.*

¹⁶ Decreto 1077 de 2015, Art 2.1.2.2.3.2 en relación con condiciones para la transferencia de inmuebles entre entidades.

¹⁷ Decreto 1077 de 2015, ART 2.1.2.2.3.2 etapas para la transferencia de bienes inmuebles entre entidades

- *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 siguientes¹⁸:

- *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 2021¹⁹, 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 adquisición²⁰.

¹⁸ Decreto 1077 de 2015, Art 2.1.2.2.3.4. documentos requeridos para la transferencia de bienes inmuebles entre entidades.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

En efecto, el numeral 31 del artículo 19 de la Ley 2200 de 2022 prevé como competencia de la asamblea departamental, autorizar la enajenación de los bienes del ente territorial.

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

Conclusión:

De la interpretación de la norma, esta Oficina Jurídica no encuentra una limitación para que las entidades territoriales puedan transferir sus bienes fiscales a otras entidades territoriales, máxime cuando la norma en mención tiene como única limitación o condición que la entidad cedente “no los requieran para el ejercicio de sus funciones”, y cuando la cesión lo que busca materializar son los fines del Estado plasmados principalmente en los artículos 1, 2, 298 y 311 de la Constitución Política con relación a la autonomía territorial y las facultades constitucionales de los departamentos y municipios.

Es así como, en criterio de esta Oficina Asesora Jurídica, se concluye que 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 departamento haya expedido para estos fines, en virtud de la autonomía territorial definida para el régimen departamental según la constitución y la ley, en particular el contenido de la ley 2200²¹ de 2022 y las normas existentes en cada ente territorial.

No obstante, es importante revisar el acta a través de la cual el departamento recibió el inmueble como transferencia de la Nación y en la que se definieron los compromisos y obligaciones a cargo de la Nación y entidades territoriales, así como tener en cuenta la distribución del situado fiscal, con el fin de verificar que el municipio cuente con los recursos para la correcta administración del bien inmueble sobre el cual se pretende realizar la transferencia, garantizando con ello, el correcto funcionamiento del servicio educativo que imparte la institución sobre la cual recae la consulta, con lo cual se concretiza los principios de eficiencia y eficacia de la administración, pero también ese fortalecimiento de las entidades territoriales sobre las cuales se descentralizan los servicios públicos.

Lo anterior, toda vez que de acuerdo con los principios rectores de la administración departamental, descritos en el artículo 3 de la Ley 2200 de 2020, se encuentra el de subsidiariedad, según el cual se exige a los departamentos asumir o apoyar de manera transitoria y parcial, según el caso, de manera idónea y eficaz, las competencias y funciones de distritos y municipios

²¹ Parágrafo 1 del art. 19, entre otros

de su jurisdicción, cuando bajo criterios de indicadores objetivos carecen de capacidad administrativa, institucional o presupuestal para ejercerlas adecuadamente, respetando el principio de autonomía en materias cuya competencia sea exclusiva de dichos entes territoriales.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2024ER0074674, 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 28²² 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:

Cindy Fernanda Vargas Soler
Profesional Especializada
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

22 "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.