

## Concepto Sala de Consulta C.E. 2173 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Bogot‡ D.C., doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013).-

Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00421-00

Nœmero interno: 2173

Referencia: BIENES RECIBIDOS POR LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA PRESTACIÍN DEL SERVICIO EDUCATIVO. VIGENCIA DE LA CONDICIÍN PREVISTA EN EL ARTÊCULO 212 DE LA LEY 115 DE 1994. TRANSFERENCIA A PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERFS SOCIAL -LEY 1537 DE 2012.

Actor: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

El Ministerio de Educaci—n Nacional consulta a esta Sala si las entidades territoriales que no est‡n utilizando bienes recibidos de la Naci—n para el servicio de educaci—n, pueden destinarlos al desarrollo de programas de vivienda de interŽs social, en los tŽrminos del art'culo 41 de la ley 1537 de 2012.

## 1. ANTECEDENTES:

El Ministerio de Educaci—n Nacional cita como antecedentes de su consulta los siguientes:

- 1. Dentro del proceso de descentralizaci—n del servicio de educaci—n, el art'culo 5 de la ley 60 de 1993 estableci— que la Naci—n ceder'a a t'tulo gratuito a los departamentos, distritos y municipios los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestaci—n del servicio educativo que por esa misma ley se trasladaba a las entidades territoriales; el art'culo 15 de la misma ley se-al— adem‡s que los departamentos y distritos que acreditaran el cumplimiento de los requisitos para la administraci—n de los recursos del situado fiscal, recibir'an el personal, los establecimientos y los bienes necesarios para cumplir las funciones trasladadas en salud y educaci—n.
- 2. Posteriormente, el art'culo 212 de la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la ley general de educaci—n, se-al— que los bienes cedidos a las entidades territoriales en virtud de lo dispuesto en la ley 60 de 1993, no pod'an ser enajenados ni destinados a fines diferentes a la prestaci—n del servicio educativo, Òso pena de regresar los mismos al patrimonio de la Naci—n.Ó

- 3. El Ministerio de Educaci—n Nacional transfiri— a las entidades territoriales, mediante acto administrativo y la suscripci—n de un acta de entrega, los bienes que eran de su propiedad y que estaban destinados al servicio de educaci—n; en el acta de entrega se dejaba constancia que Òlos bienes inmuebles cedidos mediante la presente acta deber‡n dedicarse con exclusividad a la prestaci—n del servicio pœblico educativo estatal y no podr‡n ser enajenados ni utilizados con destinaci—n distinta, caso contrario los mismos regresar‡n de nuevo al patrimonio de la Naci—n, tal y como lo dispuso el art'culo 212 de la Ley 115 de 1994Ó. La transferencia de los bienes se registr— adem‡s en las respectivas oficinas de instrumentos pœblicos como una cesi—n de la Naci—n a las respectivas entidades territoriales.
- 4. El Congreso de la Repœblica expidi— recientemente la Ley 1537 de 2012, que establece y regula los instrumentos para que las familias de menores recursos puedan acceder a una vivienda digna. Entre otros aspectos, la ley permite que las entidades pœblicas del orden nacional y territorial entreguen bienes fiscales de su propiedad para la construcci—n o el desarrollo de proyectos de vivienda de interŽs social (art'culo 41). La forma de entrega y los requisitos que deben cumplir los bienes destinados a tales efectos est‡n se-alados en el decreto reglamentario 872 de 2013.
- 5. Actualmente, algunas entidades territoriales que recibieron bienes del Ministerio de Educaci—n en virtud del proceso de descentralizaci—n del servicio educativo, han planteado la posibilidad de (i) disponer directamente de dichos bienes para proyectos de vivienda de interŽs social en los tŽrminos de la ley 1537 de 2012 o (ii) desafectarlos de comœn acuerdo con la Naci—n con el mismo prop—sito.

En ambos casos, dice la consulta, se trata de bienes inmuebles que ya no est‡n afectos al servicio educativo, en la medida que las entidades territoriales que los recibieron en su momento para ese fin, hoy cumplen dicha actividad en otras instalaciones; por dem‡s, para no violar la prohibici—n de no darles una destinaci—n distinta, las entidades receptoras se abstienen de asignarle cualquier otro uso, raz—n por la cual se encuentran en total abandono.

- 6. De modo que Òen la actualidad, las solicitudes presentadas ante el Ministerio de Educaci—n Nacional por parte de las entidades territoriales y que est‡n encaminadas a desafectar los bienes cedidos en el marco de la Ley 60 de 1993, son resueltas negativamente por considerar que el art'culo 212 de la ley 115 de 1994 continœa vigente, y por consiguiente, s—lo el legislador ordinario o extraordinario ser'a el facultado para modificar dicha disposici—n, de forma tal que permitiera dar un uso diferente a los mencionados predios.Ó
- 7. En este contexto, dice la consulta, parecer'a existir una antinomia entre la limitaci—n prevista en el art'culo 212 de ley 115 de 1994 y lo que prevŽ el art'culo 41 de la ley 1537 de 2012, la cual no trae ninguna restricci—n para que las entidades territoriales destinen sus bienes al desarrollo de programas de vivienda de interŽs social, lo que incluir'a tambiŽn los recibidos en virtud de la ley 60 de 1993 y que hoy no est‡n afectos a ningœn uso en particular. M‡s aœn, se-ala, cuando se trata de cumplir un fin constitucionalmente valioso, como el derecho a la vivienda digna de sectores de bajos recursos.

Con base en lo anterior, se consulta a la Sala lo siguiente:

ÀLas entidades territoriales que no estŽn dando ningœn uso a los predios cedidos por la Naci—n para la prestaci—n del servicio educativo, en el marco de lo dispuesto en los art'culos 5 y 15 de la ley 60 de 1993, pueden transferirlos para el desarrollo de programas de vivienda de interŽs social en los tŽrminos que consagra el art'culo 41 de la ley 1537 de 2012 y dem‡s normas reglamentarias?

## 2. CONSIDERACIONES:

1. La transferencia de bienes a las entidades territoriales en virtud de la ley 60 de 1993

La ley 60 de 1993, Ópor la cual se dictan normas org‡nicas sobre la distribuci—n de competencias de conformidad con los art'culos 151 y 288 de la Constituci—n Pol'tica y se distribuyen recursos segœn los art'culos 356 y 357 de la Constituci—n Pol'tica y se dictan otras disposiciones", fue en su momento el primer desarrollo que tuvo la Constituci—n Pol'tica de 1991 en materia de fortalecimiento de las entidades territoriales, desde Concepto Sala de Consulta C.E. 2173 de 2 EVA - Gestor Normativo

la perspectiva de la descentralizaci—n de ciertas competencias que hasta ese momento estaban concentradas en la Naci—n1. En particular, se desarrollaba el art'culo 288 Superior, de acuerdo con el cual la ley org‡nica de ordenamiento territorial establecer‡ la distribuci—n de competencias entre la Naci—n y las entidades territoriales, las cuales ser‡n ejercidas conforme a los principios de coordinaci—n, concurrencia y subsidiariedad en los tŽrminos que establezca la ley.

Como se-ala la consulta, uno de los principios constitucionales orientadores del traslado de competencias hacia las entidades territoriales, fue el establecido en el art'culo 356 de la Carta, segœn el cual Òno se podr‡n descentralizar responsabilidades sin la previa asignaci—n de los recursos fiscales suficientes para atenderlasó2.

Precisamente, una concreci—n de dicho principio se encuentra en los art'culos 5 y 15 de la ley 60 de 1993, en los cuales se previ— la cesi—n a las entidades territoriales de los bienes muebles e inmuebles con los que la Naci—n ven'a prestando los servicios educativos y de salud que se trasladaban a los departamentos, distritos y municipios:

ÒARTÊCULO 5¡. Competencias de la Naci—n (É). Par‡grafo 1¼. En concordancia con la descentralizaci—n de la prestaci—n de los servicios pœblicos de salud y educaci—n y las obligaciones correspondientes, se-alados en la presente ley, la Naci—n ceder‡ a t'tulo 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 publicaci—n de la presente ley destinados a la prestaci—n de los servicios que asuman las entidades territoriales.Ó

ARTêCULO 15. Asunci—n de competencias por los departamentos y distritos. Los departamentos y distritos que acrediten el cumplimiento de los requisitos se-alados en el art'culo 14, en el transcurso de cuatro a-os, contados a partir de la vigencia de esta ley, recibir‡n mediante acta suscrita para el efecto, los bienes, el personal, y los establecimientos que les permitir‡n cumplir con las funciones y las obligaciones recibidas. En dicha acta deber‡n definirse los tŽrminos y los actos administrativos requeridos para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones a cargo de la naci—n y las entidades territoriales respectivas.Ó (Negrilla fuera del texto original)

Se observa entonces, en lo que toca a esta consulta, que se trataba de (i) una cesi—n gratuita; (ii) de derechos y obligaciones; (iii) sobre la propiedad de bienes muebles e inmuebles; (iv) que a la fecha de expedici—n de la ley, la Naci—n destinaba a la prestaci—n de los servicios trasladados a las entidades territoriales (art'culo 5); que, adem‡s, (v) la entrega de los bienes y establecimientos a las entidades territoriales se hac'a mediante acta; y (vi) en dicha acta se defin'an, entre otros aspectos, los compromisos y obligaciones a cargo de la Naci—n y las entidades territoriales (art'culo 15).

De manera que desde la ley 60 de 1993 era claro que la cesi—n ten'a una finalidad espec'fica -facilitar el proceso de descentralizaci—n del servicio educativo y de salud-, y que era dicha finalidad la que justificaba constitucionalmente el desprendimiento de una parte del patrimonio de la Naci—n a favor de las entidades territoriales.

La identificaci—n de ese objetivo permite entender mejor el sentido de la condici—n establecida en el par‡grafo del art'culo 212 de la ley 115 de 19943, para la transferencia a las entidades territoriales de los bienes nacionales destinados a la prestaci—n del servicio educativo:

ÒARTÊCULO 212. Cesi—n de bienes. Los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la empresa Puertos de Colombia (en liquidaci—n) ubicados en los terminales mar'timos de Buenaventura, Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa Marta y Tumaco, destinados o construidos para la prestaci—n de servicios educativos y de capacitaci—n, al igual que los auditorios pœblicos de la misma empresa, ser‡n cedidos a t'tulo gratuito a los municipios o distritos donde se hallen ubicados para la prestaci—n de servicios educativos, art'sticos y culturales.

Se exceptœan de lo dispuesto en este art'culo, aquellos bienes que ya hayan sido objeto de cualquier tipo de cesi—n por leyes, pactos o convenios anteriores a la vigencia de la presente ley.

PARÇGRAFO. Estos bienes y aquellos a que se refieren los art'culos 5 y 15 de la ley 60 de 1993, deber‡n dedicarse con exclusividad a la prestaci—n del servicio educativo estatal, de tal manera que no pueden ser enajenados ni utilizados con destinaci—n distinta, so pena de

De manera que si los bienes cedidos en virtud de la ley 60 de 1993 no son utilizados para la finalidad para la cual fueron trasladados, es decir, la prestaci—n del servicio educativo, deben retornar al patrimonio de la Naci—n, como indica expresamente el art'culo 212 en cita.

Esto implica que se trat—, por disposici—n de la ley, de cesiones condicionadas4 y no puras y simples. En particular se trata de una condici—n resolutoria, es decir, de aquŽllas que *Òpor su cumplimiento se extingue un derechoÓ* (art'culo 1536 C.C.).

Se est‡ frente a una situaci—n similar a la analizada recientemente por esta Sala5 en relaci—n con la autorizaci—n dada por la ley 708 de 2001 para la transferencia de bienes improductivos entre entidades estatales, las cuales quedaban sujetas, por virtud de la propia ley, a la condici—n de que las entidades receptoras de los bienes los destinaran efectivamente al cumplimiento de la funci—n administrativa para la cual solicitaban su entrega. De lo contrario operaba la condici—n resolutoria y el bien deb'a volver a la entidad transferente.

Como se se-al— en esa oportunidad y se observa ahora, si bien se trata de un acto de transferencia gratuita, Žste se llevaba a cabo en cumplimiento de un deber legal por parte de la Naci—n y no como una donaci—n o acto de mera liberalidad de parte suya; por ello, comporta deberes tanto para la Naci—n (entregar los bienes y verificar que reciben el uso adecuado) como para la entidad territorial que se beneficia con ellos (darle el destino que fundament— la transferencia, en este caso, la prestaci—n del servicio educativo).

Cabe indicar en este aspecto que trat‡ndose de bienes de la Naci—n, el legislador tiene competencia para regular su transferencia y se-alar las condiciones y requisitos aplicables a dichas operaciones, conforme se deriva del art'culo 150-9 de la Constituci—n Pol'tica. Como ha se-alado la Corte Constitucional, en dicha preceptiva constitucional se configura *Òuna competencia dual entre el Congreso y el Gobierno, pues, al primero le corresponde establecer en forma detallada los par‡metros, condiciones y l'mites bajo los cuales el segundo ejercer‡ su facultad administrativaÓ.6* 

Destaca la Sala que se trata de una regulaci—n legal sobre el destino de bienes de la Naci—n, frente a las cuales, como se ha indicado, el legislador dej— una salvaguarda expresa a su favor, en caso de que las entidades territoriales desv'en el uso que deben darle a dichos bienes; no se trata de la regulaci—n o limitaci—n de las facultades de disposici—n de bienes propios de las entidades territoriales, pues en tal caso, operar'a la limitaci—n derivada del art'culo 362 de la Constituci—n, segœn el cual Òlos bienes de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garant'as que la propiedad y renta de los particularesÓ.7

En s'ntesis, si bien la cesi—n prevista en la ley 60 de 1993 comporta la transferencia de *los derechos* de la Naci—n sobre los inmuebles entregados para la prestaci—n del servicio educativo, en todo caso pende sobre ellos una condici—n extintiva de car‡cter legal, en los eventos en que tales activos ya no son de utilidad para dicho prop—sito.

En este punto es pertinente se-alar que cuando el art'culo 212 de la ley 115 de 1994 establece que los bienes cedidos Ódeber‡n dedicarse con exclusividad a la prestaci—n del servicio educativoÓ so pena de volver al patrimonio de la Naci—n, ello significa que la condici—n resolutoria operar‡ (i) si los bienes se enajenan o se les da otro uso; (ii) si est‡n inactivos; o (iii) si se abandonan, pues en cualquiera de tales circunstancias desaparece el fundamento de la autorizaci—n dada por el legislador para que la Naci—n se desprenda de su titularidad a favor de las entidades territoriales8.

Dicho de otra manera, si actualmente no se les da ningœn uso a tales bienes o si los mismos se encuentran abandonados, ello equivale, en los tŽrminos de la ley 115 de 1994, a *no dedicarlos a la prestaci—n del servicio educativo*, lo cual conducir'a a la realizaci—n de la condici—n resolutoria a favor de la Naci—n.

2. La autorizaci—n de ley 1537 de 2012 para destinar bienes del Estado a la construcci—n de vivienda de interŽs social

general de la ley 1537 de 2012, segœn la cual las entidades pœblicas del orden nacional y territorial pueden destinar bienes fiscales inmuebles de su propiedad al desarrollo de proyectos de vivienda de interŽs social. Al respecto, se observa lo siguiente.

Como se-ala el organismo consultante, el art'culo 51 de la Constituci—n Pol'tica establece que los colombianos tienen derecho a vivienda digna y que el Estado Òfijar‡ las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover‡ planes de vivienda de interŽs social, sistemas adecuados de financiaci—n a largo plazo y formas asociativas de ejecuci—n de estos programas de vivienda.Ó En los tŽrminos de la Corte Constitucional, se trata, bajo ciertas condiciones, de un derecho fundamental Òdirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia, sea propio o ajeno, que ofrezca condiciones m'nimas para que quienes all' habiten puedan realizar su proyecto de vida de manera dignaÓ.9

Este mandato constitucional es desarrollado en la ley 1537 de 2012, cuya finalidad es promover y facilitar el acceso a la vivienda de las familias con menores ingresos, mediante la fijaci—n de competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de InterŽs Social y proyectos de Vivienda de InterŽs Prioritario (art'culo 1). Par ello, contempla reglas generales de coordinaci—n y corresponsabilidad (Cap'tulo I); normas relacionadas con el acceso a la vivienda de interŽs prioritario (Cap'tulo III); las formas de aplicaci—n del subsidio familiar (Cap'tulo III); la promoci—n de la vivienda rural (Cap'tulo IV); la eliminaci—n de tr‡mites y la reducci—n de costos en las adquisiciones de estos tipos de vivienda (Cap'tulo VI); est'mulos y exenciones para vivienda (Cap'tulo VI); la transferencia, titulaci—n y saneamiento de inmuebles de bienes (Cap'tulo VIII); la habilitaci—n de suelo urbanizable (Cap'tulo VIII); y otras disposiciones finales (Cap'tulo IX).

La exposici—n de motivos de la ley y las ponencias presentadas para los diferentes debates parlamentarios, ponen de presente el interŽs del legislador en hacer concurrir diversas herramientas (crŽdito, ampliaci—n del suelo disponible, transferencia gratuita de inmuebles pœblicos inactivos, subsidios, etc.), para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna de las personas de menores ingresos<sup>10</sup>.

Una de tales herramientas es, precisamente, la prevista en el art'culo 41 de la ley 1537 -al que se refiere la consulta-, en el cual se establece la transferencia gratuita de bienes fiscales de todas las entidades del Estado para el desarrollo de proyectos de vivienda de interŽs social:

ÒARTÊCULO 41. Transferencia de inmuebles para VIS. Las entidades pœblicas del orden nacional y territorial que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Pœblico, los bancos inmobiliarios, as' como los —rganos aut—nomos e independientes, podr‡n transferir a t'tulo gratuito a Fonvivienda, a los patrimonios aut—nomos que este, Findeter, o las entidades que establezca el Gobierno Nacional, constituyan, o a las entidades pœblicas que desarrollen programas de Vivienda de InterŽs Social de car‡cter territorial, departamental, municipal o distrital, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porci—n de ellos, que puedan ser destinados para la construcci—n o el desarrollo de proyectos de Vivienda de InterŽs Social, de acuerdo a lo establecido en los Planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo complementen o desarrollen.

(É)

PARÇGRAFO 2¡. La Direcci—n Nacional de Estupefacientes en Supresi—n, Central de Inversiones S.A. (CISA S.A.), y todas las dem‡s entidades que tengan a su cargo la administraci—n de programas de activos pœblicos del Estado, suministrar‡n al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un listado completo de los inmuebles susceptibles de ser vinculados de manera inmediata a la ejecuci—n de proyectos de construcci—n de Vivienda de InterŽs Social. Los referidos inmuebles podr‡n ser transferidos a las entidades pœblicas a las que hace referencia este art'culo o a los patrimonios aut—nomos que se constituyan para el desarrollo de proyectos de Vivienda de InterŽs Prioritario, cuando estas los soliciten.Ó

En lo que respecta a esta consulta se destacan varios elementos, a saber: (i) es una autorizaci—n que comprende a todas las entidades del Estado, incluso a la Naci—n misma y a sus entidades adscritas y vinculadas, as' como a los —rganos aut—nomos e independientes y a las entidades territoriales; (ii) la autorizaci—n est‡ dada para hacer una trasferencia gratuita de bienes inmuebles fiscales; (iii) el objeto de la transferencia es la construcci—n o el desarrollo de proyectos de vivienda de interŽs social; (iv) los proyectos a desarrollarse deben estar de acuerdo con los planes de ordenamiento territorial; y (iv) en el caso de las entidades que tienen a su cargo la administraci—n de programas de activos pœblicos del Estado como Central de Inversiones S.A. (CISA), existe la obligaci—n de poner a disposici—n de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Agricultura y Desarrollo Rural, el listado de activos pœblicos del Estado que pueden cumplir esa finalidad.

Se busca de esta manera racionalizar el uso de bienes del Estado y hacer efectiva la funci—n social de la propiedad<sup>11</sup>, permitiendo que aquŽllas entidades que tienen bienes inactivos, los entreguen gratuitamente para el desarrollo de programas de vivienda de interŽs social:

ÒLas entidades pœblicas deben sanear sus patrimonios, determinando los inmuebles que requieren para el ejercicio de sus funciones y aquellos que pueden ser destinados a otros prop—sitos por parte de otras entidades del Estado. En consecuencia, es necesario dar la posibilidad de que los bienes de que dispongan estas entidades y que puedan ser destinados para el desarrollo de programas o proyectos de vivienda de interŽs social, puedan ser transferidos a las entidades que dentro de su objeto tengan contemplada la posibilidad de adelantarlos.Ó<sup>12</sup>

Cabe se-alar que este traslado gratuito de bienes fiscales del Estado para el desarrollo de programas de vivienda de interžs social no es nuevo, pues as' est‡ previsto desde la ley 708 de 2001 que obliga a las mismas entidades nacionales ahora se-aladas, a transferir a t'tulo gratuito al Instituto Nacional de Vivienda de Interžs Social y Reforma Urbana<sup>13</sup>, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad que tengan vocaci—n para la construcci—n o el desarrollo de proyectos de vivienda de interžs social (Art'culo 1). Igual posibilidad se contempl— en la ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010), que adem‡s incluy—, como ahora, a las entidades territoriales y estableci— el deber de presentar previamente una propuesta con el objeto y tŽrmino del proyecto a desarrollar, as' como su viabilidad tŽcnica, jur'dica y financiera.

En este contexto, existen razones constitucionales y legales suficientes para entender que los bienes inmuebles recibidos por las entidades territoriales en virtud de la ley 60 de 1993, que tienen vocaci—n para desarrollo de planes de vivienda de interŽs social y hoy est‡n abandonados, deben servir a ese fin y cumplir de esa forma con su funci—n social. Cualquier interpretaci—n en contrario que llevara a mantener esos bienes inactivos o abandonados en lugar de aplicarlos a un prop—sito constitucionalmente imperioso como la vivienda digna, ser'a, por ello mismo, constitucionalmente problem‡tica.

## 3. An‡lisis del caso concreto

Como se ha se-alado, para solucionar el problema que se deriva de la condici—n impuesta en la ley 115 de 1994 a los bienes recibidos por las entidades territoriales para la prestaci—n del servicio educativo, la consulta plantea la posibilidad de interpretar que tal condici—n estar'a derogada por la autorizaci—n general de la ley 1537 de 2012 que acaba de revisarse.

Pese a que con dicha interpretaci—n se lograr'a la finalidad constitucional y legal de ampliar los inmuebles disponibles para el desarrollo de proyectos de vivienda de interŽs social, la Sala considera que dicho entendimiento no es posible por varias razones.

Recientemente la Sala record— respecto de la derogatoria<sup>14</sup> que dicho fen—meno se presenta cuando por virtud de una norma posterior se produce  $\dot{O}la~p \Breve{Z}rdida~de~vigencia~de~otra~ley~anterior \acute{O}^{15}$ , lo que supone su inaplicabilidad a futuro<sup>16</sup>. Se-al— tambi $\Breve{Z}$ n que conforme lo ha aclarado la jurisprudencia, la derogaci—n de una ley puede ser expresa o t‡cita y esta œltima, que ser'a el caso consultado, se presenta  $\dot{O}(i)$  cuando una norma jur'dica posterior resulta incompatible con una anterior o (ii) cuando se produce una nueva regulaci—n integral de la materia. $\dot{O}^{17}$ 

Ninguna de esta dos hip—tesis se presenta en la hip—tesis analizada. Por una parte, no hay una regulaci—n integral de la materia desde el punto de vista de las normas que regulan los bienes del Estado y la forma de disposici—n de los mismos; de otro lado, la ley 1537 no dispone tampoco que, en favor de sus fines, se produzca un saneamiento autom‡tico de las posibles limitaciones, condiciones o problemas de titulaci—n de los inmuebles que se transfieran.

En este sentido, el par‡grafo del art'culo 2¼ del decreto reglamentario 872 de 2013 es claro al se-alar, en relaci—n con los inmuebles que se destinen a los programas de vivienda de interŽs social, que Òcada entidad pœblica ser‡ responsable de la realizaci—n de los estudios de t'tulos que le permitan determinar cu‡les son los bienes inmuebles de su propiedadÓ; ello implica que la entidad transferente debe verificar que el bien no tiene limitaciones para su entrega (si las tiene deber‡ sanearlas previamente), lo cual se explica por el hecho evidente de que las viviendas que posteriormente se adjudiquen a los beneficiarios de los respectivos programas, no han de estar expuestas a discusiones de ningœn tipo sobre su titularidad.

pueden disponer de los bienes abandonados para dedicarlos a proyectos de vivienda de interŽs social, sino que en general podr'an cambiar la destinaci—n de los inmuebles recibidos para la prestaci—n del servicio educativo y darles cualquier uso que crean conveniente; en concepto de la Sala dicha conclusi—n no se deriva del contenido, ni de los fines y antecedentes de la ley 1537 de 2012.

Pero por sobre todo, observa la Sala que lo dispuesto en el art'culo 212 de la ley 115 de 1994 no es en s' mismo contrario o antin—mico (como dice la consulta) a lo se-alado en el art'culo 41 de la ley 1537 de 2012, lo que descarta estar frente a un problema de derogaci—n t‡cita. De hecho, la aplicaci—n arm—nica de ambas normas revela su vigencia y la soluci—n que puede tener el asunto.

En efecto, se-ala la consulta que (i) existe inmuebles que no est‡n actualmente destinados al servicio de educaci—n; por el contrario, se encuentran abandonados; (ii) tales bienes tienen vocaci—n para el desarrollo de proyectos de vivienda de interŽs social, segœn los respectivos planes de ordenamiento territorial; y (iii) tanto la Naci—n como las entidades territoriales estar'an de acuerdo en que dichos activos cumpliera esa finalidad.

Pues bien, la primera situaci—n -el abandono de los inmuebles- determina que las entidades territoriales deben devolver tales bienes a la Naci—n en los tŽrminos del art'culo 212 de la ley 115 de 1994, lo cual, como se hizo en su momento con la entrega, puede instrumentarse mediante acta suscrita por las partes, debidamente registrada en la correspondiente oficina de instrumentos pœbicos.

Al volver los inmuebles al patrimonio de la Naci—n y dada su vocaci—n para el desarrollo de proyectos de vivienda de interŽs social y la voluntad estatal en destinarlos a ese fin, la Naci—n pueden transferirlos gratuitamente, como lo autoriza el art'culo 41 de la ley 1537 de 2012, a Fonvivienda, a los patrimonios aut—nomos que este, Findeter, o las entidades que establezca el Gobierno Nacional, constituyan, o a las entidades pœblicas que desarrollen programas de Vivienda de InterŽs Social de car‡cter territorial, departamental, municipal o distrital, segœn sea el caso<sup>18</sup>.

De esta manera, los inmuebles que se aporten para los fines de la ley 1537, no tendr‡n ya ninguna limitaci—n derivada de las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994.

Lo anterior implica, ciertamente, un tr‡mite adicional (la devoluci—n de los bienes a la Naci—n), pero no siendo ello algo especialmente complejo y estando vigente la restricci—n de la ley 115 para las entidades territoriales, es la forma adecuada de hacerlo para evitar problemas futuros de titulaci—n a los beneficiarios de las viviendas que se construyan.

Ahora, como lo se-ala el decreto reglamentario 872 de 2013, cuando la transferencia prevista en la ley 1537 se realice directamente a una entidad territorial (v\(\tilde{Z}\)ase otro ejemplo de cesiones modales como la analizada), la entrega debe condicionarse a \(\tilde{O}\)emplear la totalidad del inmueble transferido \(\tilde{C}\)entre incamente para el desarrollo de un proyecto de vivienda de inter\(\tilde{Z}\)s social, so pena de restituirlo total o parcialmente a la entidad tradente, a su costa, en las condiciones en que le fuera entregado (\(\tilde{E}\))Ó

Finalmente cabe decir que tambiŽn existir'a la posibilidad -aunque ello implicar'a un paso m‡s-, de que la Naci—n entregara los bienes inmuebles a la *Central de Inversiones S.A. (CISA)*, la cual conforme al par‡grafo del art'culo 41 de la misma ley 1537 de 2012, tendr'a la obligaci—n de incluirlos en el listado que debe poner a disposici—n de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Agricultura y Desarrollo Rural, con los activos pœblicos que pueden cumplir la finalidad de la ley 1537 de 2012<sup>19</sup> (par‡grafo 2¼ del art'culo 41 arriba citado).

Se aclara en todo caso, que una vez que los inmuebles en cuesti—n vuelvan al patrimonio de la Naci—n, ser‡ ella quien decida el destino que deben tener los mismos y la viabilidad de destinarlos a los fines de la ley 1537 de 2012.

Conforme a lo expuesto,

LA SALA RESPONDE

ÀLas entidades territoriales que no estŽn dando ningœn uso a los predios cedidos por la Naci—n para la prestaci—n del servicio educativo, en el marco de lo dispuesto en los art'culos 5 y 15 de la ley 60 de 1993, pueden transferirlos para el desarrollo de programas de vivienda de interŽs social en los tŽrminos que consagra el art'culo 41 de la ley 1537 de 2012 y dem‡s normas reglamentarias?

No. Los bienes cedidos por la Naci—n para la prestaci—n del servicio educativo que no estŽn cumpliendo esa finalidad, deben restituirse a la Naci—n de conformidad con el art'culo 212 de la ley 115 de 1994.

La Naci—n, si as' lo decide, puede transferirlos para el desarrollo de programas de vivienda de interŽs social, en los tŽrminos del art'culo 41 de la ley 1537 de 2012.

Rem'tase a la se-ora Ministra de Educaci—n Nacional y a la Secretar'a Jur'dica de la Presidencia de la Repœblica.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

PRESIDENTE DE LA SALA

GERMÇN ALBERTO BULA ESCOBAR

CONSEJERO DE ESTADO

AUGUSTO HERNÇNDEZ BECERRA

CONSEJERO DE ESTADO

çLVARO NAMfN VARGAS

CONSEJERO DE ESTADO

OSCAR ALBERTO REYES REY

SECRETARIO DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÇGINA:

1 Corte Constitucional, Sentencia C-687 de 1996: ÒLa ley 60 de 1993 contiene las normas org‡nicas relativas a la distribuci—n de competencias entre la Naci—n y las entidades territoriales, e igualmente la distribuci—n de recursos para efectos de la atenci—n de los servicios a cargo de Žstas, en los tŽrminos de los arts. 181, 288, 356 y 357 de la Constituci—n, con lo cual se dio un desarrollo pr‡ctico y operativo a la autonom'a y a la descentralizaci—n que se reconoce a dichas entidades, pues el traslado de tareas o responsabilidades, determinado por la asunci—n de nuevas competencias o la reasignaci—n o fortalecimiento de las que le pertenecen para la gesti—n de sus propios intereses necesariamente

2 En la exposici—n de motivos de la ley se dijo: ÒEn realidad, los experimentos de descentralizaci—n en el pasado adolecieron de un relativo desequilibrio entre funciones, recursos y capacidad institucional. La descentralizaci—n 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 frustraci—n de expectativas. S—lo un adecuado equilibrio entre unos y otros puede fortalecer las entidades locales y programas sociales"

3 Por la cual se expide la ley general de educaci—n.

4 Obligaci—n condicional es aquŽlla que depende de un acontecimiento futuro que puede suceder o no (art'culo 1530 C.C.)

5 Concepto 2132 de 2013.

6 Sentencia C-874 de 2005. Ver tambiŽn sentencias 393 de 2012 y C-246 de 2004. En esta œltima se dijo: ÒLa raz—n de ser de la competencia del legislador en estas materias radica en la necesidad identificada por el constituyente de asegurar la intervenci—n del —rgano colegiado de representaci—n popular en un proceso que como el contractual, compromete la responsabilidad y el patrimonio nacional. De ah' que se haya dicho que la ley de autorizaciones es el benepl‡cito legislativo para que el Gobierno ejerza una funci—n propia dentro de su ‡mbito constitucional, ya que el ejercicio mismo de la actividad contractual es una facultad privativa del Gobierno, que debe contar con la aprobaci—n del Congreso, como manifestaci—n del ejercicio coordinado y arm—nico de la funci—n pœblicaÓ.

7 Sentencia C-366 de 2000. En esta se se-ala que el legislador no puede Òdeterminar el uso que un ente territorial debe dar a un bien sobre el que ejerce el derecho de dominio, dado que esta facultad es exclusiva y excluyente del ente, como uno de los atributos del derecho de propiedad que la Constituci—n ha reconocido a ŽstosÓ

8 ÒLos bienes del Estado, por el contrario, est‡n afectos a la satisfacci—n de los fines propios del Estado, y su gesti—n sujeta a disposiciones especiales de garant'a inspiradas en los principios constitucionales de *Òla eficiencia, la econom'a, la equidad y la valoraci—n de los costos ambientalesÓ* -art'culo 267- que habilitan controles especiales financieros, de gesti—n y de resultados encaminados a constatar la utilizaci—n legal, eficaz y eficiente de los mismosÓ. (Sentencia C-629 de 2003).

9 Sentencia C-300 de 2011. Ver tambiŽn, Sentencias C-1107 de 2001, C-936 de 2003, C-715 de 2021, etc. En Sentencia T-585 de 2006 se se-al—: ÒEl derecho a la vivienda digna, si bien no tiene una expresa formulaci—n constitucional que le otorgue car‡cter iusfundamental, s' puede adquirir ese car‡cter, habida cuenta de la interpretaci—n que de ese derecho ha realizado la jurisprudencia constitucional. En ese sentido, dicha naturaleza es predicable cuando Ò(i) por v'a normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacci—n ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al m'nimo vital, a la integridad f'sica, etc., y (iii) cuando se reclame la protecci—n del derecho en cuesti—n frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares.Ó

1º Proyecto de ley 223, C‡mara de Representantes, Gaceta del Congreso 180 de 2012; ponencia para primer debate conjunto de Senado y C‡mara, Gaceta Judicial 248 de 2012. En la ponencia para segundo debate se indic—: ÒLa presente ley es, como se ve, la respuesta estatal al dŽficit de vivienda y del compromiso del Gobierno con el derecho a una vivienda digna (É) En este sentido, la pol'tica que plasma el presente proyecto de ley es en s' misma una pol'tica focalizada que busca la realizaci—n del Estado Social de Derecho en el reconocimiento a la noci—n de vivienda digna a los m‡s necesitados.Ó (Gaceta del Congreso 280 de 2012)

<sup>11</sup> Al estudiar la constitucionalidad del art'culo 8 de la ley 708 de 2001, la Corte Constitucional se-al— que la trasferencia gratuita de bienes inactivos entre entidades del Estado para programas de vivienda o el desarrollo de funciones pœblicas, se inscribe en el prop—sito m‡s amplio de hacer efectiva la protecci—n social de la propiedad. (Sentencia C-904 de 2011).

1³ La referencia al INURBE hoy se debe entender hecha a FONVIVIENDA, una de cuyas funciones, es Ò(É) 6. Recibir en los tŽrminos establecidos
en el art'culo 1¼ de la Ley 708 de 2001 los bienes inmuebles fiscales que deben transferirle las entidades pœblicas del orden nacionalÓ (art'culo
3 del Decreto Ley 555 de 2003).

- 1<sup>4</sup> Concepto 2119 de 2013. Ver tambiŽn Concepto 1908 de 2008.
- 1<sup>5</sup> Sentencia C-823 de 2006. M.P. Jaime C—rdoba Trivi-o.
- 16 Ley 153 de 1887. Art'culo 2o. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicar‡ la ley posterior.
- 1<sup>7</sup> Sentencia C-823 de 2006. En Sentencia C-634 de 1996 se hab'a se-alado que la derogatoria de una ley puede ser *Òexpresa, t‡cita o por reglamentaci—n integral (org‡nica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y espec'ficamente la anterior; la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la de la antigua, y la tercera cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de <i>Žstas y las de la nueva leyÓ*.
- 18 Al igual que lo preve'a la ley 708 de 2001, el art'culo 43 de la ley 1537 de 2012 se-ala que la transferencia de bienes de las entidades pœblicas para los fines de la ley, se hace mediante acto administrativo: ÒArt'culo 43. Actos de transferencia. Todos los negocios jur'dicos que involucren recursos de subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional, que impliquen la transferencia de derechos reales, por parte de una entidad pœblica, y las cesiones de bienes fiscales ocupados con Vivienda de InterŽs Social, que realicen las entidades pœblicas a los particulares, se efectuar‡n mediante resoluci—n administrativa, la cual constituir‡ t'tulo de dominio o de los derechos reales que corresponda y ser‡ inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Pœblicos. En el mismo instrumento se constituir‡ el patrimonio de familia inembargable a que se refiere el art'culo 9¼ de la presente ley. En todo caso, cualquier acto de disposici—n del derecho real de dominio de bienes de propiedad de las Entidades Pœblicas, podr‡ realizarse a travŽs de acto administrativo, sin perjuicio de las actas de entrega material y recibo de los inmuebles.Ó
- 19 Esta obligaci—n se adiciona en la ponencia para primer debate: ÒSe incorpora la obligaci—n peri—dica de las entidades que tengan a su cargo la administraci—n de programas de activos pœblicos del Estado, suministrar‡n anualmente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un listado completo de los activos pœblicos susceptibles de ser vinculados de manera inmediata a la ejecuci—n de proyectos de construcci—n de vivienda de interŽs social.Ó (Gaceta del Congreso 248 de 2012).

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:41:37