

Consulta No. 3020 ante la Oficina Asesora Jurídica
Superintendencia de Notariado y Registro

Para: Doctora
SULMA YOLANDA GUTIERREZ HERNÁNDEZ
Asistente Secretaría General-Sede Central
sulma.gutiérrez@hotmail.com
Ciudad.-

Asunto: Transferencia a título gratuito de predio de propiedad de
entidad territorial a entidad de derecho público.
Radicación SNR2013ER036638
Código: CR- 004

Apreciada Doctora:

Con toda atención me refiero a su correo electrónico radicado con el
número citado en el asunto, con el cual formula consulta en los
siguientes términos:

“ La Ley 708 de 2001 prevé:

ARTÍCULO 1º- Las entidades públicas del orden nacional, de carácter no
financiero, que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder público, así
como los órganos autónomos e independientes, deberán transferir a título
gratuito al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana,
Inurbe, en el término y con la progresividad que establezca el Gobierno
Nacional los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos con
vocación para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés
social de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, y sin
perjuicio de lo establecido en los planes de ordenamiento territorial.

En todo caso, no podrán transferirse en virtud de lo aquí previsto, aquellos
inmuebles que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se
encuentren destinados para la localización de las infraestructuras básicas de los
sistemas de generación, producción, distribución, abastecimiento y suministro
de agua potable, de energía eléctrica, de saneamiento básico, de gas, de

puertos y aeropuertos, los relacionados directamente con la defensa nacional, así como los inmuebles que deban cederse en virtud del artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 y aquellos de las entidades en liquidación que amparen los pasivos pensionales y otras garantías pactadas o establecidas en disposiciones legales, con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley; tampoco los inmuebles estatales o la porción de ellos que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren contiguos o adyacentes a los establecimientos penitenciarios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Se tendrán como únicos requisitos para que se lleven a cabo estas transferencias, el título traslativo de dominio contenido en resolución administrativa expedida por la entidad propietaria del inmueble, y la tradición, mediante la inscripción de la resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. Para efectos de los derechos de registro, tales actos, así como los referidos en el artículo 4º de la presente ley, se considerarán actos sin cuantía.

Los subsidios para vivienda de interés social que adjudique el Instituto Nacional para Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, se otorgarán, entre los postulantes para el plan que se esté adjudicando, con sujeción a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad.

PARAGRAFO 1º- En todo caso la entidad que transfiera bienes inmuebles fiscales en virtud de lo aquí previsto, deberá sufragar todos los costos necesarios para realizar la transferencia al Inurbe, y obtener el paz y salvo correspondiente a los impuestos, tasas, contribuciones, y valorización, que recaigan sobre el inmueble que transfieren, situación que deberá verificar el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, antes de registrar cada resolución contentiva de título traslativo de dominio de las referidas en la presente ley.

PARAGRAFO 2º- Exceptúense del deber consagrado en el presente artículo a las sociedades de economía mixta y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cuando se trate de los bienes que este reciba en virtud de lo dispuesto en la Ley 7º de 1979.

PARAGRAFO 3º- El vencimiento del término previsto en el presente artículo para llevar a cabo la transferencia de los bienes al Inurbe, no eximirá a la entidad u órgano correspondiente de la obligación de realizar tal transferencia, pero su incumplimiento hará incurrir al representante legal de la entidad u órgano en falta disciplinaria."

Por ende y comoquiera que la transferencia a efectuar por el Municipio de Tumaco al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *no tiene vocación para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social*, se pregunta:

1. En la transferencia del inmueble que realice una entidad territorial a otra entidad del Estado sin que tenga vocación para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, se debe elevar a escritura pública o se debe efectuar el registro de la resolución administrativa que ordena la transferencia del inmueble ?
2. El acto administrativo que autoriza la transferencia de donación del bien inmueble debe ser registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos previo a elevarlo a escritura pública, o por el contrario lo que se debe registrar es esta última?
3. Se consideraría cumplida la solemnidad de la tradición con cualquiera de las situaciones planteadas anteriormente, esto es, con el registro del acto administrativo que ordena la transferencia o con el registro de la escritura pública u obligatoriamente tendría que elevarse a escritura pública ? "

Al respecto le informo:

Marco Jurídico

Ley 708 de 2001
Sentencia C-904-11

Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica

Sobre el particular, es necesario precisar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica, se ciñen a los parámetros establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, esto es, no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia, ni son de obligatorio acatamiento o ejecución por los Registradores de Instrumentos Públicos y/o Notarios del país.

Aquellos, simplemente reflejan el criterio que sobre una materia en particular pueda tener esta entidad y se profieren en desarrollo de las funciones asignadas por el decreto 2163 de 2011.

La Ley 708 de 2001, por Usted citada en su artículo 8 dispone:

"ARTÍCULO 8o. 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 tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, y además que no los requieran para el desarrollo de sus funciones, y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme a sus necesidades, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9a. 1 de 1989.

PARÁGRAFO 1o. A las transferencias de inmuebles referidas en el presente artículo, les será aplicable el procedimiento de enajenación previsto en el artículo 1o. de la presente ley. (...)"

De otra parte, al declarar la exequibilidad del artículo 8 citado, en sentencia C-904 de 2011, entre otras cosas dijo la H. Corte Constitucional:

"(...) En principio, la Ley 708 de 2001, tal como se desprende de su contenido, de su título y de los antecedentes normativos, tenía por objeto permitir que, de manera expedita, se hiciese entrega, en calidad de subsidio en especie, de los terrenos de las entidades públicas del orden nacional con vocación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, en el marco de una política orientada a hacer frente al déficit de vivienda urbana para la población más necesitada y al déficit de terrenos urbanizables en las ciudades. Parecería claro, también en principio, que a esa finalidad es ajena la regulación relativa a la transferencia entre entidades públicas de inmuebles ociosos para fines distintos de los de adelantar proyectos de vivienda de interés social.

No obstante lo anterior, a partir de los antecedentes del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la Ley 708 de 2001, es posible establecer que durante el trámite legislativo, e, incluso, desde la ponencia para primer debate en las comisiones terceras conjuntas de Senado y Cámara, los legisladores

plantearon la necesidad de hacer algunos ajustes y ciertas adiciones al proyecto, entre ellas, por ejemplo, la que tiene que ver con la posibilidad de que, también, los bienes fiscales inmuebles con vocación para vivienda de interés social rural, sean transferidos a la entidad que determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para proceder a la asignación de subsidios para vivienda de interés social rural, y que finalmente se incorporó como artículo 7º de la Ley 708 de 2001.

Una de tales adiciones fue, precisamente, la que finalmente fue aprobada como artículo 8º de la Ley y que ahora se ha demandado y conforme a la cual las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que sean titulares de bienes inmuebles fiscales que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social y que no requieran para el desarrollo de sus funciones, ni se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas. No obstante que, ciertamente, esa regulación no se inscribe dentro del propósito general de la ley, que, como se ha visto, estaba orientada a propiciar herramientas para hacer frente al déficit de vivienda de interés social en las ciudades, advierte la Corte que, razonablemente, es posible establecer una relación de conexidad temática entre la decisión de disponer la transferencia de determinados inmuebles fiscales con destino a programas de vivienda de interés social y una regulación más amplia, que, en hipótesis similar, referida a inmuebles fiscales que las respectivas entidades no requieran para el desarrollo de sus funciones, disponga su transferencia a título gratuito a otras entidades públicas que si los necesiten, en eventos distintos de aquellos orientados hacia programas de vivienda de interés social.

En ese contexto, cabe observar que durante el tránsito legislativo se dispuso, también, la modificación del título de la ley, para incluir la expresión "y se dictan otras disposiciones", la cual, si bien no puede tomarse como instrumento para que, desconociendo el mandato del artículo 169 de la Constitución, se introduzcan a su amparo regulaciones sobre multiplicidad de materias ajenas al sentido del proyecto, tal como se describe en su título, sí es expresión de la decisión en este caso, de dar cabida a regulaciones que fuesen compatibles con una acepción ampliada de los objetivos de la ley, que, al adoptar unas previsiones específicamente orientadas a hacer frente al problema de vivienda, en razón de la conexidad temática que se ha observado, regule también aspectos que tienen que ver con la racionalización en general en el uso de los inmuebles fiscales.

De hecho, advierte la Corte que, en estricto sentido, el título del proyecto se formuló con cierto grado de ambigüedad, dado que su objeto propio, más que a la regulación de aspectos del subsidio familiar para vivienda de interés social, que ciertamente estaban incluidos en la iniciativa, se orientaba a disponer la entrega de los inmuebles fiscales que tuviesen vocación para la construcción de

vivienda de interés social, a las entidades encargadas de los programas respectivos. En ese sentido, en la exposición de motivos, en el contexto de la necesidad de impulsar una política de vivienda de interés social, se expresó que "... el Estado no puede convertirse en un gran terrateniente y, a la vez, ser garante de los derechos de los particulares y promotor de la prosperidad general; por ello, no se justifica que las entidades públicas sean propietarias de lotes de terreno con vocación para vivienda de interés social que no son desarrollados para hacer frente a la emergencia del aumento del déficit habitacional." Se agrega en ese documento que "[d]ichos predios, como los llamados 'lotes de engorde', presionan el aumento de los precios de la tierra urbana, ante la escasez de otros inmuebles con la misma vocación." Y que "[e]s necesario entonces que el Estado, a través de las tres Ramas del Poder Público asuma un papel protagónico pero responsable, de manera que estos terrenos improductivos, se entreguen a los colombianos más pobres, como un aporte estatal para dar sustrato real al derecho a la vivienda." En ese escenario, en el cual, dentro del objetivo más amplio de regular aspectos relacionados con el subsidio de vivienda de interés social, se advierte el propósito específico de atender a la racionalización en el uso de los inmuebles fiscales para apoyar las políticas estatales en ese campo, parece razonable la decisión de ampliar ese objetivo de racionalización a otros inmuebles que, si bien no tienen vocación para vivienda de interés social, y por tanto no se inscriben en el contexto general de la ley, sí permanecen ociosos en las entidades titulares de los mismos y sin cumplir, por consiguiente, con la función social que es inherente a la propiedad.

No se advierte que el artículo acusado, que, como se ha dicho, no se encontraba en el proyecto inicial presentado por el gobierno, pero que se introdujo desde la ponencia para primer debate en las comisiones conjuntas de ambas cámaras, resulte ajeno a la materia propia del proyecto original, el cual, si bien, no como principal, sí tiene un propósito de racionalización del uso de los inmuebles fiscales, concebido, en principio, con relación a los inmuebles con vocación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, pero que el legislador estimó oportuno ampliarlo a los demás inmuebles que permanecieran ociosos en las entidades estatales.

En efecto, en la ponencia para primer debate se señaló que "[l]a agresiva propuesta contenida en el proyecto de ley respecto del cual rendimos hoy ponencia favorable, constituye un audaz mecanismo para optimizar la utilización de los bienes fiscales inmuebles de todas las entidades estatales, de manera que, entre todos, atendamos la emergencia que supone la atención del déficit habitacional en nuestro país. // Todos los sistemas económicos, por perfecto que sea el modelo utilizado, deben partir de una premisa: la escasez de recursos. Esta premisa aparece con mayor nitidez en el caso de la tierra urbana. Como lo señaló el gobierno en la exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley, la tierra urbana es un bien escaso e irreproductible (sic), por

a

ello debe ser el principal objeto de la acción estatal, cuando se pretende garantizar el cumplimiento del deber de promover el acceso a soluciones de vivienda dignas. // Carece de sentido que las entidades públicas sean propietarias de terrenos que permanecen durante mucho tiempo 'congelados', impulsando al alza el precio de la tierra urbanizable e impidiendo el acceso a ella, de los sectores menos favorecidos económicamente." A partir de las anteriores consideraciones se rindió ponencia positiva frente a la propuesta contenida en el proyecto de ley pero se propusieron algunas modificaciones, entre las cuales estaba la que se convirtió en la disposición hoy demandada, en relación con la cual se expresó: "Toda vez que existen otros bienes inmuebles fiscales que, no teniendo vocación para vivienda de interés social, no son requeridos para el desarrollo del objeto de determinadas entidades, se establece que éstos deberán cederlo a otras que sí lo requieran. La excepción a esta regla está constituida por los bienes fiscales ocupados ilegalmente con anterioridad al 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social que, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, deben ser cedidos a título gratuito a sus ocupantes."

De este modo, advierte la Corte que la disposición acusada guarda una relación de conexidad temática con el contenido de la ley de la que hace parte, así como una relación de conexidad causal y teleológica, con el objetivo de la ley, en su versión más amplia, tal como se ha dejado asentado, razón por la cual la demanda presentada en relación con la infracción del principio de unidad de materia no está llamada a prosperar.

No sobra observar que si bien, tal como se expresa por el demandante, en el curso del debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, se presentó una discusión en torno a una eventual falta de conexidad entre el artículo ahora demandado y la materia propia de la ley y que, incluso, se aprobó una proposición orientada a su eliminación, tal discusión es propia del debate parlamentario, dentro del cual es posible plantear criterios orientados a asegurar un mayor grado de consistencia temática o teleológica en los proyectos, sin que una decisión en contrario repercuta necesariamente sobre el sentido del juicio que debe hacer la Corte en sede de control abstracto de normas. (...) (subraya fuera del texto).

De la lectura de esta parte del artículo 8 de la mencionada ley, así como de la jurisprudencia transcrita, podría inferirse que las entidades territoriales, como es el caso del Municipio de Tumaco, con fundamento en su autonomía administrativa, pueden transferir a título gratuito a entidades públicas un predio que no tenga vocación para la vivienda de interés social, acto que puede hacerse por resolución administrativa o por escritura pública. Una u otra deberá registrarse en el folio de matrícula inmobiliaria que identifique el predio objeto de la

01

transferencia, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente.

Ahora bien, si es voluntad de los intervinientes revestir el acto de la solemnidad de la escritura pública, debo manifestarle que si se otorga en el municipio de Tumaco, puede realizarse en la Notaría Única de dicho círculo, contrario sensu, si es su voluntad otorgarla en el círculo notarial de Bogotá, la minuta de la misma, deberá someterse a reparto de conformidad con lo normado en la Ley 29 de 1973. Aquí, es preciso aclarar que el instrumento público es exento de derechos tanto por el ejercicio de la función notarial, como de la función registral.

La transferencia del dominio, en asuntos como el que nos ocupa, se efectúa bien con el registro del acto administrativo o bien con el registro de la escritura que contenga dicha transferencia.

En cuanto a su pregunta relacionada el numeral 2 debo manifestarle que el acto administrativo por sí solo transfiere el dominio y no requiere ser elevado a escritura pública.

Espero de esta manera haber atendido a sus inquietudes.

Atentamente,

MARCOS JAHER PARRA OVIEDO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

G