

Tema
Transferencia de bienes fiscales entre entidades públicas del orden territorial; noción de “ <i>infraestructura</i> ” en el ordenamiento territorial
CRM
51297
Problema(s) jurídico(s)
En relación con el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, se formulan varios interrogantes que se recogen en los siguientes problemas jurídicos: ¿Cuál es el alcance normativo y conceptual del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 respecto a la transferencia de bienes fiscales de carácter no financiero entre entidades públicas, incluyendo entidades territoriales y descentralizadas?; ¿Qué debe entenderse por “ <i>necesidades en materia de infraestructura y vivienda</i> ” según el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 y qué usos son válidos para los bienes fiscales transferidos con ese fin?.
Análisis jurídico
Respecto de la transferencia de bienes fiscales entre entidades públicas del orden territorial, el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 autoriza la transferencia gratuita de bienes inmuebles fiscales <u>no financieros</u> entre entidades públicas del orden nacional y territorial, siempre que dichos bienes no sean requeridos por la entidad cedente y se destinen a proyectos de infraestructura o vivienda. Esta norma fue reglamentada por el Decreto 1077 de 2015, modificado por los Decretos 149 de 2020 y 523 de 2021, que establecen condiciones como la inexistencia de gravámenes, el cumplimiento de usos del suelo definidos en los POT y la finalidad pública de la transferencia. El proceso requiere estudios de títulos, análisis técnico y diagnóstico catastral, así como la elaboración de un acto administrativo inscrito ante la oficina de registro. La entidad receptora es responsable del saneamiento y titulación del predio. Adicionalmente, el Decreto 1077 de 2015 contempla que inmuebles fiscales ocupados por instituciones públicas pueden enajenarse a las entidades territoriales por su avalúo catastral con un descuento del 90%, conforme a la Ley 2044 de 2020. Frente al carácter no financiero de estos bienes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en concepto 2023EE0101230 de 1 de noviembre de 2023, ha precisado que “<i>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</i>”. Aunque el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 no menciona expresamente la transferencia entre entidades del mismo nivel territorial, el referido Ministerio ha considerado que esta es viable, siempre que no implique la salida del patrimonio público y persiga fines estatales, en concordancia con los principios de autonomía y eficacia administrativa consagrados en la Constitución (Concepto MinVivienda 2024 EE0033532 de 8 de mayo de 2024). En el contexto del ordenamiento territorial en Colombia, el concepto de “<i>infraestructura</i>” no cuenta con una definición única en la normativa vigente, aunque ha sido desarrollado a través de diversas leyes y pronunciamientos

sectoriales. Según la Real Academia Española, infraestructura es el conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de una organización o territorio. La Ley 9 de 1989 y su modificación mediante la Ley 388 de 1997 aluden a distintas formas de infraestructura —social, urbana, básica, de servicios públicos, de transporte, logística y militar— sin delimitar el término de manera precisa.

Algunas leyes han definido tipos específicos de infraestructura: la Ley 1682 de 2013 establece que la infraestructura de transporte comprende bienes tangibles e intangibles organizados para facilitar la movilidad y la integración del territorio nacional. Por su parte, la Comisión de Regulación de Agua Potable (CRA) ha entendido la infraestructura de servicios públicos como las obras y dotaciones necesarias para el acceso a servicios básicos como agua, energía y gas.

Con base en lo anterior, se deduce que, en el ordenamiento territorial, la infraestructura hace referencia al conjunto de elementos físicos o funcionales requeridos para alcanzar los fines establecidos en el artículo 2 de la Ley 388 de 1997: acceso a vías y servicios, racionalización del suelo, desarrollo sostenible, mejora de calidad de vida, equidad en el desarrollo, preservación patrimonial y mitigación de riesgos naturales. Por tanto, el análisis del término en normas como el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 debe hacerse con base en estas finalidades.

Respuesta

En relación con la aplicación del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019 sobre la transferencia de bienes fiscales entre entidades públicas, se ha considerado que, aunque la norma no contempla expresamente el traslado de bienes entre entidades territoriales o entre una entidad territorial y una descentralizada municipal, tampoco lo prohíbe. En tal sentido, y conforme a la interpretación del Ministerio de Vivienda, estas transferencias serían procedentes, en la medida en que los bienes permanecen dentro del patrimonio del mismo ente territorial y su destinación responde a fines públicos.

Respecto al alcance de la expresión “*necesidades en materia de infraestructura*” que trae el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019, este debe entenderse en función de los fines del ordenamiento territorial, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 388 de 1997. Comprende, por tanto, la ejecución de obras, dotaciones o servicios que permitan satisfacer requerimientos de movilidad, acceso a servicios públicos, reubicación institucional, entre otros. En consecuencia, no se exige que estas necesidades impliquen necesariamente la construcción de nuevas edificaciones, pudiendo cubrirse también mediante el aprovechamiento de inmuebles existentes, siempre que respondan a un propósito público determinado.

Por otro lado, se considera que el arrendamiento de bienes fiscales a terceros no se enmarca dentro de estas necesidades de infraestructura, en la medida en que no persigue directamente los fines del ordenamiento territorial.