



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 27.06.2024 15:35:15
Al Contestar Cite este Nr: 2024EE217465O1 Fol: 7 Anex: 0
ORIGEN:DESPACHO DIR. JURIDICA / MARCELA GOMEZ MARTINEZ
DESTINO:FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS CESANTIAS Y PENSIONES FONCEP / SERGIO CORTÉS RINCÓN / SERGIO CORTÉ
ASUNTO: Concepto Jurídico. Transferencia de dominio a título gratuito de bienes inmuebles # Contraloría de Bogotá # Organismo sin personería jurídica. Referencia 2024ER114257O1 - 2024ER114279O1
OBS:



Bogotá, D. C.

Doctor
SERGIO CORTÉS RINCÓN
Director General
Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP
Carrera 6 No. 14 – 98
Correo electrónico: direccion@foncep.gov.co;
servicioalciudadano@foncep.gov.co
NIT 860.041.163-8
Bogotá D. C.

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024ER114257O1 - 2024ER114279O1
Descriptor general	Administrativo – entidades públicas
Descriptores especiales	Transferencia de dominio a título gratuito de bienes inmuebles – Contraloría de Bogotá – Organismo sin personería jurídica
Problema jurídico	¿Es viable desde el punto de vista jurídico que el FONCEP transfiera a título gratuito a la Contraloría de Bogotá el derecho real de dominio sobre los pisos 4, 5 y 6 y los parqueaderos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52 y 53? Y en caso positivo ¿Cuál sería el procedimiento?
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia; Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 42 de 1993; Ley 136 de 1994; Acuerdo 257 de 2006; Acuerdo 761 de 2020; Acuerdo 927 de 2024; Decreto Distrital 040 de 2021; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 19 de enero de 2006 radicado 73001233100020020054801; Consejera ponente Ruth Stella Correa Palacio. Consejo de Estado. Auto 9198 del 22 de septiembre de 2005. Sección Segunda. C. P. Tarsicio Cáceres Toro

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

Esta Dirección Jurídica ha recibido su comunicación remitida por el director general del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP, mediante la cual se solicita se emita concepto jurídico frente a la viabilidad jurídica de materializar la transferencia de dominio a título gratuito a la Contraloría de Bogotá, de los pisos 4, 5 y 6, y los parqueaderos que determinen, ubicados en el edificio denominado Lotería de Bogotá. Adicionalmente, solicita se indique el procedimiento que se debe agotar para tal fin de ser procedente.

CONSIDERACIONES:

Con el propósito de resolver el interrogante planteado se procederá a abordar las inquietudes y exponer las consideraciones de esta Dirección Jurídica en los siguientes acápite: 1) Naturaleza de la Contraloría de Bogotá; 2) la transferencia de bienes inmuebles fiscales entre entidades del orden distrital; 3) la facultad del FONCEP para transferir bienes a título gratuito; 4) la facultad de la Contraloría Distrital para recibir inmuebles a título gratuito y 5) conclusiones.

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311
PBX: +57(1) 601 338 50 00 - Información: Línea 195
NIT 899.999.061-9



1. Naturaleza de la Contraloría de Bogotá

La Constitución Política en el inciso 4 del artículo 267 estableció que la Contraloría General de la República es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

La capacidad y la autonomía contractuales de la Contraloría General de la República también quedaron estipuladas en los artículos 1, 6 y 11 de la Ley 80 de 1993.

En cuanto a las contralorías territoriales, el artículo 272 de la Constitución Política señaló lo siguiente:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal. [...]

Por su parte, el artículo 66 de la Ley 42 de 1993¹, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, dispone:

Artículo 66. En desarrollo del artículo 272 de la Constitución Nacional, las asambleas y concejos distritales y municipales deberán dotar a las contralorías de su jurisdicción de autonomía presupuestal, administrativa, y contractual, de tal manera que les permita cumplir con sus funciones como entidades técnicas.

La Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” determina:

Artículo 154. Régimen de control fiscal. El régimen del control fiscal de los municipios se regirá por lo que dispone la Constitución, la Ley 42 de 1993, lo previsto en este capítulo y demás disposiciones vigentes.

Artículo 155. Contralorías. Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrán realizar funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

¹ Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

De las normas citadas se desprende que tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales son entidades de carácter técnico, con autonomía administrativa, presupuestal y contractual.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 5 del Decreto Ley 1421 de 1993², en el Distrito Capital la contraloría distrital es parte de las autoridades del Distrito Capital:

Artículo 5. Autoridades. El gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de:
[...]

Son organismos de control y vigilancia la Personería, la Contraloría y la Veeduría. Con sujeción a las disposiciones de la ley y los acuerdos distritales y locales, la ciudadanía y la comunidad organizada cumplirán funciones administrativas y vigilarán y controlarán el ejercicio que otros hagan de ellas.

En el mismo decreto ley se otorgó a la Contraloría de Bogotá D. C., la competencia para ejercer el control fiscal del Distrito Capital al señalar:

Artículo 105. Modificado por el art. 164 del Decreto Nacional 403 de 2020. <El nuevo texto es el siguiente> Titularidad y naturaleza del control fiscal. *La vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, corresponde a la Contraloría Distrital.*
[...]

La Contraloría es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrá ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

Es así como, la Contraloría de Bogotá D.C. en el régimen especial del Distrito Capital es una autoridad fiscal del Distrito cuya naturaleza jurídica corresponde al de un organismo de control independiente; que, en virtud de la autonomía administrativa y presupuestal, no obedece a las disposiciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., pues dicha prerrogativa, le permite regular por sí misma su gestión con miras a fortalecer el ejercicio fiscal con independencia de la administración central³.

Lo anterior, fue ratificado en el artículo 1 del Acuerdo Distrital 658 de 2016⁴, que señala:

“La Contraloría es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestal, al que le corresponde la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito Capital y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, en los términos previstos en la Constitución política, las leyes y los acuerdos.

En ningún caso podrá ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.” (Subrayado fuera del texto)

² Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

³ Concepto 32021 11265 de 2021 Contraloría de Bogotá D.C.

⁴ Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones”

Por su parte, el artículo 6⁵ del mismo acuerdo define el alcance de la autonomía administrativa de este Organismo de Control, señalando que es una facultad que le permite definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios consagrados en la Constitución Política y las leyes.

Refuerza lo anterior, el hecho que la Contraloría de Bogotá hace parte del presupuesto anual del Distrito Capital, como lo precisa el artículo 2 del Decreto 714 de 1996 “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital” al señalar:

Artículo 2º. De la Cobertura del Estatuto. El presente Estatuto consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios. [...]

De conformidad con lo anterior, se puede concluir que la Contraloría de Bogotá D. C., es una entidad de control autónomo e independiente, que por orden constitucional tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito Capital y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, pero que hace parte del gobierno y la administración del Distrito Capital, como autoridad fiscal. Por lo tanto, en criterio de esta Dirección la Contraloría de Bogotá D. C. es un órgano autónomo que hace parte del Distrito Capital.

A partir de lo anterior, se pasa a analizar la normativa sobre la transferencia de bienes inmuebles fiscales entre entidades del orden distrital.

2. De la transferencia de bienes inmuebles fiscales entre entidades del orden distrital

Los bienes fiscales, entendidos como aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se han definido por el Consejo de Estado⁶, así:

(...) 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. (Subrayado fuera del texto)

⁵ Artículo 6. Autonomía administrativa. En ejercicio de su autonomía administrativa le corresponde a la Contraloría de Bogotá, D.C., definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios consagrados en la Constitución, las leyes y en este Acuerdo.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 30 de abril de 2012. Radicado 2500232600019950070401 (21.699). Consejera ponente Ruth Stella Correa Palacio.

Ahora bien, como antecedente de la transferencia de bienes fiscales es importante recordar lo señalado por los artículos 79 y 80 del Acuerdo 761 de 2020⁷, del Plan de desarrollo 2020 – 2024; disposiciones en las cuales se permitía a las entidades centralizadas y descentralizadas del orden distrital transferir bienes inmuebles fiscales de su propiedad. No obstante, los mencionados artículos del Acuerdo 761 de 2020, reglamentados mediante el Decreto 040 de 2021, fueron derogados mediante el artículo 320⁸ del Acuerdo 927 de 2024 “Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”.

Sin embargo, se encuentra vigente el artículo 225 del Plan de Desarrollo Distrital 2024 – 2027 que replicó la disposición sobre la transferencia de dominio de bienes inmuebles fiscales entre entidades del orden distrital, señalando:

Artículo 225. Transferencia de dominio de bienes inmuebles fiscales entre entidades del orden distrital. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades centralizadas y descentralizadas del orden distrital podrán ser transferidos a título gratuito a otras entidades del Distrito que los requieran para el ejercicio de sus funciones, sin importar el resultado de la operación en la entidad cedente. (Subrayado fuera del texto)

De conformidad con el artículo 225 del Acuerdo 927 de 2024 las entidades centralizadas y descentralizadas del orden distrital están facultadas para transferir bienes de su propiedad a otras entidades del Distrito que los requiera para el ejercicio de sus funciones, a título gratuito, sin importar el resultado de la operación de la entidad cedente.

3. Facultad del FONCEP para transferir inmuebles a título gratuito

Ahora bien, con el fin de establecer si el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP está facultado para transferir a título gratuito un bien fiscal inmueble es importante señalar que según el artículo 60 del Acuerdo 257 de 2006⁹, el FONCEP es un establecimiento público del orden distrital, con autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda:

Artículo 60. Transformación del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital FAVIDI en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP. Transfórmese el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital - FAVIDI el cual en adelante se denominará Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda.

A partir de lo expuesto, es posible concluir que el FONCEP al ser un establecimiento público del orden distrital hace parte de las entidades centralizadas y descentralizadas del orden distrital que se encuentran facultadas para transferir bienes de su propiedad a otras entidades del Distrito,

⁷ “Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”

⁸ Artículo 320. Vigencias y Derogatorias. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación, modifica las disposiciones en él señaladas y deroga expresamente los Acuerdos Distritales 37 de 1999 y 670 de 2017; los artículos 3 y 4 del Acuerdo Distrital 273 de 2007; el artículo 2 del Acuerdo 138 de 2004; el Acuerdo Distrital 761 de 2020 salvo los artículos 24, 31, 43, 54, 57, 70, 71, 77, 78, 83, 86, 87, 88, 89, 95, 102, 104, 109, 117, 125, 130, 133, 140, 141, 145 y el Acuerdo 645 de 2016 salvo sus artículos 74, 78, 119, 128 y 136.

⁹ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones

que los requieran para el ejercicio de sus funciones, a título gratuito, sin importar el resultado de la operación de la entidad cedente.

4. Facultad de la Contraloría Distrital para recibir inmuebles a título gratuito

Por otro lado, para analizar la entidad que recibe, es preciso indicar que, de acuerdo con lo analizado en el acápite dedicado a la naturaleza jurídica de la Contraloría Distrital, se concluyó que es un órgano autónomo del orden Distrital.

Una vez precisado lo anterior, de realizarse la transferencia del dominio del bien inmueble por parte del FONCEP a la Contraloría Distrital, el título contentivo de la obligación deberá estar a nombre del Distrito Capital – Contraloría de Bogotá, por cuanto es el Distrito Capital quien puede contraer obligaciones y realizar actividades que generen plena responsabilidad jurídica, frente al Distrito y frente a terceros, por cuanto la Contraloría de Bogotá carece de personería jurídica¹⁰.

Por lo anterior, en criterio de esta Dirección, el FONCEP puede transferir a la Contraloría de Bogotá a título gratuito bienes inmuebles fiscales, bajo el entendido que el primero es un organismo autónomo del Distrito Capital, de conformidad con el artículo el artículo 225 del Acuerdo 927 de 2024 y que el segundo, requiere de esta transferencia para el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, y atendiendo a la reciente expedición del Acuerdo 927 de 2024 (7 de junio de 2024), contentivo del artículo 225 en el cual se establece la facultad de las entidades centralizadas y descentralizadas del orden distrital para transferir a título gratuito a otras entidades del Distrito bienes fiscales y del trámite del reglamento requerido para desarrollar el procedimiento a adelantar para la adecuada transferencia¹¹, se sugiere solicitar el acompañamiento del DADEP¹² en atención a que ese departamento es el encargado de la administración de los bienes inmuebles y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital.

5. CONCLUSIONES:

A continuación, se procede a resolver los interrogantes planteados así:

¿Es viable desde el punto de vista jurídico que el FONCEP transfiera a título gratuito a la Contraloría de Bogotá el derecho real de dominio sobre los pisos 4, 5 y 6 y los

10 Consejo de Estado. Auto 9198 del 22 de septiembre de 2005. Sección Segunda. C. P. Tarsicio Cáceres Toro [...]

En cuanto a estas Contralorías, cabe anotar a primera vista, que aunque gozan de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, ello, por sí solo, no les confiere la **PERSONALIDAD JURÍDICA**, la cual debe estar determinada en forma expresa y clara en nuestro ordenamiento jurídico. Nótese que Instituciones tan importantes y con atributos similares, como la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, no son personas jurídicas, sin que por ello vengan a menos jurídicamente, dado que la personalidad radica en la NACIÓN y tienen su representación en los procesos conforme a la ley.

Así, no es dable que por vía de interpretación y deducción de algunos elementos, se llegue a la conclusión que un determinado órgano administrativo goza de personalidad jurídica, más cuando con ello se crea una inseguridad jurídica, pues funcionarios similares pueden llegar a conclusiones opuestas. Nuestro ordenamiento jurídico en forma expresa y clara determina cuáles de sus Entidades gozan de personalidad jurídica, sin que el Juez, por su cuenta, pueda reconocer tal categoría a aquellas que el Legislador no lo ha expresado. [...]

En cuanto a las CONTRALORÍAS TERRITORIALES, el hecho que per-se no sean personas jurídicas **no impide que sus actuaciones se juzguen en sede jurisdiccional**; en esos casos **se deberá vincular a la PERSONA JURÍDICA de la cual hacen parte (v. gr. Departamento - ... ; Distrito Capital - ... ; etc.)**, con determinación -a continuación- de la Entidad donde ocurrieron los hechos (v. gr. Contraloría . . .), lo cual no significa que se está demandando a dos personas jurídicas, sino que la segunda es parte de la primera y se menciona para precisar la Entidad donde ocurrieron los hechos. De esa manera, pueden ejercer la defensa de sus intereses en vía jurisdiccional.

¹¹ Con la derogatoria del artículo 79 del Acuerdo 761 de 2020, el Decreto 040 de 2021 perdió su fuerza ejecutoria, por cuanto desapareció la norma que sirvió de fundamento para su expedición. Esta causal de pérdida de fuerza de ejecutoria del acto administrativo está prevista en el numeral 2 del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

¹² Defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital, la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital. <https://www.dadep.gov.co/que-es-el-dadep/funciones-deberes-y-objetivos>



parqueaderos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52 y 53? Y en caso positivo ¿Cuál sería el procedimiento?

De conformidad con el análisis normativo presentado y de acuerdo con el artículo 225 del Acuerdo 927 de 2024 en criterio de esta Dirección, el FONCEP puede transferir a título gratuito bienes inmuebles fiscales, bajo el entendido que es una entidad descentralizada del orden distrital. Por otro lado, la Contraloría de Bogotá D. C., es una entidad de control autónomo e independiente, que por orden constitucional tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito Capital y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, pero que hace parte del gobierno y la administración del Distrito Capital, como autoridad fiscal, haciendo parte del presupuesto anual del Distrito Capital. Por lo tanto, en criterio de esta Dirección la Contraloría de Bogotá D. C. es un órgano autónomo que hace parte del Distrito Capital.

En atención a que la Contraloría de Bogotá D. C., es una entidad del distrito, podrá recibir bienes inmuebles a título gratuito proveniente de entidades centralizadas o descentralizadas del orden distrital, de conformidad con el artículo 225 del Acuerdo 927 de 2024.

Vale la pena mencionar que, esta transferencia de dominio a título gratuito requiere que quien recibe el inmueble lo solicita para el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, y atendiendo a la reciente expedición del Acuerdo 927 de 2024 (7 de junio de 2024), contenido del artículo 225 en el cual se establece la facultad de las entidades centralizadas y descentralizadas del orden distrital para transferir a título gratuito a otras entidades del Distrito bienes fiscales y del trámite del reglamento requerido para desarrollar el procedimiento a adelantar para la adecuada transferencia¹³, se sugiere solicitar el acompañamiento del DADEP¹⁴ en atención a que ese departamento es el encargado de la administración de los bienes inmuebles y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ
Directora Jurídica
radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co

Proyectado por:	<i>Carol Murillo Herrera - profesional especializado SJH</i>
Revisado por:	<i>Vanesa Ruiz- asesora DJ</i>

¹³ Con la derogatoria del artículo 79 del Acuerdo 761 de 2020, el Decreto 040 de 2021 perdió su fuerza ejecutoria, por cuanto desapareció la norma que sirvió de fundamento para su expedición. Esta causal de pérdida de fuerza de ejecutoria del acto administrativo está prevista en el numeral 2 del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

¹⁴ Defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital, la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital. <https://www.dadep.gov.co/que-es-el-dadep/funciones-deberes-y-objetivos>