



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020)

Radicación interna: 2438

Número Único: 11001-03-06-000-2019-00204-00

Referencia: Transferencia de bien inmueble del Ministerio del Interior y de Justicia con destino al Ministerio de Justicia y del Derecho. Aplicación del Decreto 2897 de 2011.

La señora Ministra de Justicia y del Derecho formula a la Sala una consulta relacionada con la transferencia de un bien inmueble del Ministerio del Interior y de Justicia con destino al Ministerio de Justicia y del Derecho, en aplicación del Decreto 2897 de 2011.

I. ANTECEDENTES

Manifiesta la ministra que el artículo 1 de la Ley 1444 de 2011 escindió el Ministerio del Interior y de Justicia, y que los objetivos y funciones asignados al entonces despacho del Viceministro de la Justicia y del Derecho y las dependencias a su cargo fueron trasladadas al Ministerio de Justicia y del Derecho.

En cuanto a la transferencia de bienes relacionada con la mencionada escisión, la ministra cita los Decretos 2893 (artículo 33) y 2897 (artículo 37) de 2011, respectivamente. Tales decretos establecen, en síntesis, que todos los bienes, derechos y obligaciones del antiguo Ministerio del Interior y de Justicia se entienden transferidos a título gratuito al Ministerio del Interior (resultante de la escisión), siempre y cuando tengan relación con las funciones legal y reglamentariamente asignadas este ministerio, con excepción de aquellos que sean inherentes a la gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho (resultante de la escisión), los cuales serán cedidos a esta última cartera ministerial a título gratuito.

Agrega que recientemente el Ministerio de Justicia y del Derecho «encontró» un bien inmueble necesario e inherente a su gestión, cuyo título de propiedad, de conformidad con el correspondiente certificado de tradición y libertad, se encuentra radicado en el entonces Ministerio del Interior y de Justicia. El mencionado inmueble no figura en el sistema de inventarios del Ministerio de Justicia y del Derecho ni en el del Ministerio

del Interior, «así como tampoco existen soportes de acto de cesión alguna con ocasión de la escisión de los Ministerios».

Concluye con la inquietud sobre la actual procedencia del levantamiento, dentro del marco del artículo 37 del Decreto 2897 de 2011, de actas adicionales a suscribirse entre los representantes o delegados de los dos ministerios, en las cuales se identifiquen los bienes faltantes que por virtud legal se deben entender cedidos a título gratuito al Ministerio de Justicia y del Derecho, pero que a la fecha no hacen parte del inventario de activos de propiedad del Ministerio del Interior.

El Ministerio de Justicia y del Derecho dio alcance a la consulta, mediante oficio del 2 de febrero de 2020 (radicado MJD-OFI20-0002484-DJU-1500), para lo cual adjuntó documentación relevante, entre la que se destacan certificados de libertad y tradición de los inmuebles que generan las inquietudes formuladas y actos administrativos de transferencias de bienes realizadas en el pasado entre los mencionados ministerios.

Con base en lo anterior, formula las siguientes

PREGUNTAS:

«1. ¿Es actualmente procedente para los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, en virtud el artículo 37 del Decreto 2897 de 2011, la suscripción de actas adicionales en las cuales se identifiquen los bienes faltantes que por virtud legal se deben entender cedidos a título gratuito al Ministerio de Justicia y del Derecho, pero que a la fecha no hacen parte del inventario de activos de propiedad del Ministerio del Interior?»

2. ¿En caso de no ser procedente lo anterior, que (sic) mecanismo jurídico se debe aplicar para traspasar a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho los bienes faltantes necesarios e inherentes a su gestión, que a la fecha se encuentran todavía a nombre del entonces Ministerio del Interior y de Justicia?».

II. CONSIDERACIONES

A. Problema jurídico

Del contexto fáctico de la consulta y de las preguntas formuladas, la Sala entiende que deberá resolver el siguiente problema jurídico: *¿existe alguna limitación temporal para la cesión de bienes inmuebles a título gratuito ordenada por el artículo 37 del Decreto Ley 2897 de 2011 entre dos organismos del sector central de la Rama Ejecutiva?*

Planteado el anterior problema jurídico, la Sala deberá fijar el alcance del artículo 37 del Decreto Ley 2897 de 2011, para lo cual: i) recordará el contexto en que se expidió el citado decreto, y sus propósitos; ii) analizará el contenido normativo del artículo 37 de ese decreto - ley, y iii) estudiará las consecuencias jurídicas que se derivan de su aplicación.

B. Contexto y propósitos del Decreto Ley 2897 de 2011: la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia

El Congreso de la República expidió la Ley 1444 de 2011 *«por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones»*. La Ley 1444, dispone en su artículo primero:

Artículo 1. *Escisión del Ministerio del Interior y de Justicia.* Escíndase (sic) del Ministerio del Interior y de Justicia los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al despacho del Viceministro de la Justicia y el Derecho y a las dependencias a su cargo.

A su vez, en su artículo cuarto estableció:

Artículo 4. *Creación del Ministerio de Justicia y del Derecho.* Créase el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo con el artículo 1o de la presente ley.

La modificación realizada en la estructura del sector central de la Rama Ejecutiva se basó en el análisis realizado en su momento por el Gobierno Nacional, al identificar que ocho años después de la fusión entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho -en uso de las facultades otorgadas por la Ley 790 de 2002- el objetivo propuesto de ahorro fiscal no se cumplió y que además, *«no se logró una mayor eficacia en el desarrollo de la política que formulan estos organismos al interior (sic) de su sector»*, lo cual afectaba la prestación del servicio a cargo del Estado.

En este sentido, el Gobierno propuso al Congreso de la República la escisión del Ministerio del Interior y del Derecho, al estimar que *«la realidad impone la necesidad de separar las funciones del Ministerio del Interior, que cumple una función estrictamente política, y tiene puntos de contacto con todos los agentes del Estado, del de Justicia, que debe ocuparse de asuntos técnicos que pueden ser atendidos con una planta menor. Por otro lado, la existencia de un Ministerio de Justicia especializado será de utilidad para garantizar una colaboración armónica entre las distintas ramas del Poder Público y mejorar sustancialmente el diseño de estrategias interinstitucionales con la Rama Judicial»*.¹

¹ Exposición de motivos ley 1444 de 2011. Gaceta del Congreso nº. 635 del 13/09/2010

De esta manera -en los términos del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política-, el artículo 18 de la Ley 1444 concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para, entre otras, determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios creados por disposición de la ley; modificar los objetivos y estructura orgánica de los Ministerios reorganizados y reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional, y entre estas y otras entidades y organismos del Estado.

En desarrollo de las facultades extraordinarias fueron expedidos los decretos leyes 2893 *«por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior»* y 2897 de 2011 *«Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho»*.

Para cada uno de los Ministerios, los decretos leyes señalan el objetivo del sector, las funciones, la estructura del ministerio y el correspondiente sector, los fondos que deben administrar y las normas de transición sobre subrogación de contratos, convenios, procesos contractuales, transferencia de bienes, derechos, obligaciones, archivos, y de procesos de cobro coactivo y disciplinarios.

Dado que la consulta se refiere a la transferencia de bienes entre los ministerios escindidos, la Sala analizará la norma correspondiente.

C. Contenido e interpretación del artículo 37 del Decreto Ley 2897 de 2011

La presente consulta se origina en lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto Ley 2897 de 2011 (en adelante D.L. 2897), cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 37. *Transferencia de bienes, derechos y obligaciones.* A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se entienden transferidos a título gratuito por ministerio de la ley, todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones del Ministerio del Interior y de Justicia al Ministerio del Interior, que tengan relación con las funciones establecidas para este Ministerio en las normas legales y en el presente decreto, salvo aquellos que sean necesarios e inherentes a la gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho, los cuales serán cedidos a este último a título gratuito.

Los bienes estarán identificados en las Actas que para el efecto suscriban los representantes legales de los Ministerios o sus delegados, las cuales serán registradas en la respectiva oficina de Registro, cuando a ello hubiere lugar.

Como se observa en el primer inciso de la norma en cita, se establecen dos supuestos de hecho: (i) temporal: a partir de la fecha de entrada en **vigencia** del D.L. 2897; y otro (ii) funcional: la actividad misional (gestión) del Ministerio de Justicia y del Derecho, dará lugar a (iii) la consecuencia jurídica: por ministerio de la ley se transferirán a título gratuito todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y

obligaciones del Ministerio del Interior y de Justicia al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Como medio para cumplir el mandato legal, los bienes transferidos se identificarán en actas suscritas por servidores públicos («representantes legales») de los ministerios «las cuales serán registradas en la respectiva oficina de Registro, cuando a ello hubiere lugar».

En la consulta planteada el problema interpretativo se centra en el primero de tales elementos (el temporal), para luego indagar sobre el medio que se utilizaría para materializar la transferencia ordenada por la norma transcrita. Procede la Sala a analizar estos aspectos.

1. La vigencia de la ley

En el concepto 1568 de 2004, al recordar la doctrina sobre la materia, la Sala señaló que la ley como hecho humano tiene su principio y su fin: su entrada en vigor es su principio, y su fin es la cesación de su eficacia obligatoria.

Por su parte, la Corte Constitucional sostuvo que «La 'vigencia' se halla íntimamente ligada a la noción de 'eficacia jurídica', en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo (sic) durante el cual esta habrá de surtir efectos jurídicos»².

En el Concepto 1999 de 2010, profundizando en los anteriores criterios, la Sala sostuvo que una de las características de las leyes es su vigencia indefinida, es decir su obligatoriedad *sine die* una vez que las mismas entran a regir. Por tanto, expedida una ley su vigencia se mantendrá hasta: i) que sea derogada expresa o tácitamente por otra disposición posterior de igual o superior categoría; ii) el día que la misma norma lo establezca (por ejemplo, las leyes anuales de presupuesto, las cuales claramente tienen efectos temporales), o iii) que la autoridad judicial la haya anulado a través de una decisión con efectos *erga omnes*.

En efecto, el profesor García Máynez, frente a la vigencia, distingue entre normas jurídicas determinadas e indeterminadas. Las primeras corresponden a aquellas en las cuales se estableció de antemano su ámbito temporal de vigencia, tal como ocurre cuando se está en presencia de una ley que indica, desde el momento de su publicación, su «duración de obligatoriedad». Por su parte, las segundas se caracterizan porque su periodo de vigencia no ha sido determinado, de tal suerte que

² Sentencia C – 873 de 2003.

estas solo desaparecerán o se extinguirán cuando sean derogadas expresa o tácitamente³.

En esta dirección se ha señalado:

El comienzo de la vigencia temporal de una norma es fácil de comprobar; generalmente se encuentra consignado en los artículos transitorios que se suelen colocar al final de la constitución, código o ley. Es más difícil precisar el término de la vigencia temporal, pues sólo en contadas ocasiones ese término está establecido de antemano en el ordenamiento jurídico. Cuando una ley indica, desde el momento de su publicación, la duración de su vigencia temporal, entonces se dice que tiene una vigencia temporal 'determinada'... En cambio la vigencia temporal será indeterminada cuando no se ha fijado el término de su duración. La vigencia temporal indeterminada de una norma termina cuando esta es abrogada o derogada por otra ley posterior⁴.

En ese sentido, la seguridad jurídica impone que las leyes desplieguen sus efectos mientras no se produzca alguna circunstancia que el mismo ordenamiento reputa apta para hacer cesar esa vigencia, pues la regla general en los sistemas de derecho legislado es que "las leyes poseen una vigencia indefinida", criterio que fue reiterado por la Sala en el mencionado concepto 1999 con base en la doctrina más autorizada en la materia.

De esta manera, la vigencia de las normas puede ser: i) expresa y definida, ii) tácita y determinable, e iii) indeterminada. Esta clasificación toma en consideración distintos criterios, tales como la existencia de plazos señalados en la ley o las situaciones particulares reguladas por estas⁵. Asimismo, deberá considerarse la promulgación de una nueva ley que regule total o parcialmente los mismos asuntos de la ley anterior.

Ahora bien, como lo sostuvo la Sala en el concepto 2360 de 2017 a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, por regla general una norma jurídica pierde su vigencia cuando:

³ Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 2000, p. 81.

⁴ Villoro Toranzo, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., 1994, p. 294 - 295. A pesar de que el autor en ocasiones alude a «validez», él mismo reconoce que se refiere a la noción vigencia: «Recordemos que la validez en el tiempo presente recibe el nombre de vigencia».

⁵ "- Vigencia expresa y definida: esta norma será vigente hasta tal fecha.

- Vigencia tácita determinable: la norma no señala la fecha, pero la situación que regula la norma determina el momento en que ha de finalizar su vigencia. Estas normas dejan de ser vigentes cuando quedan completamente ejecutadas. Ejemplo, la norma que aprueba un auxilio, o la que ordena la construcción de una obra.

- Vigencia indeterminada: la norma no señala fecha de terminación, y de la relación de su contenido con la situación que regula no es posible desentrañar claramente ninguna.

La última opción es la más usual y, en consecuencia, la pérdida de vigencia de la norma se producirá por factores externos, ya que la misma norma no los prevé". Diego Martínez Marulanda, Fundamentos para una introducción al derecho, Editorial Universidad de Antioquia, 2000, p. 168.

- i) Es derogada,
- ii) Es declarada inexecutable⁶, o
- iii) Se cumple el objeto o el término⁷ para el cual fue expedida⁸.

⁶ Respecto a la diferencia entre la derogatoria de una ley y la declaración de inexecutable la Corte Constitucional ha señalado: "Aun cuando en principio los efectos de la derogatoria y la declaratoria de inexecutable de una ley guardan cierta armonía e identidad, derivada de los particulares efectos erga omnes y pro futuro que inicialmente pueden producir las decisiones adoptadas en uno y otro evento, esta Corporación ha establecido que se trata de institutos jurídicos diversos, toda vez que "la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecutable es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma."

La derogatoria es entonces un acto de voluntad política, por medio del cual el legislador entra a determinar en qué casos resulta necesario retirar del ordenamiento jurídico una norma o un conjunto de ellas. En este sentido, conforme lo sostuvo esta Corte, "la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del Legislador, pues ese órgano político decide expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, ya sea para que la regulación de la materia quede sometida a los principios generales del ordenamiento".

Por su parte, la declaratoria de inexecutable se origina en un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que debe resolverse desde una perspectiva eminentemente jurídica por el organismo a quien se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política (C.P. art. 241). Desde ese punto de vista, la decisión que adopta el juez constitucional debe producirse al margen de lo que comporta su voluntad política, siendo el resultado de una confrontación objetiva en la que se busca constatar la posible incompatibilidad entre la ley y el texto Superior, ordenando el retiro del ordenamiento jurídico de la norma de menor jerarquía que resulta contraria a la Carta Política". Corte Constitucional. Sentencia T-824A de 2002.

"Una ley deja de tener vigencia cuando es derogada expresa o tácitamente o se declara inexecutable por la Corte Suprema de Justicia (C. C, arts. 71 y 72)". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 27 de noviembre de 1987. Radicación número: 1278.

"La norma jurídica de manera general, puede desaparecer del mundo jurídico fundamentalmente, por ser derogada en la acepción más amplia de la expresión y por ser declarada inexecutable o nula". Gilberto A. Blanco Zúñiga, Sistema de Fuentes en el ordenamiento jurídico colombiano, 2ª. Edición, Grupo Editorial Ibáñez, p. 164.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999.

2. "La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición." Ibidem.

⁸ En el caso colombiano, un ejemplo de la situación descrita lo constituyen las normas anuales de presupuesto, las cuales tienen como característica arquetípica su temporalidad: "A la anterior consideración, debe además agregarse, que la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992. Corte Constitucional. Sentencia C-039 de 1994. "En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes". Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2012. "De otro lado, y teniendo en consideración (i) que aún no ha iniciado el periodo de sesiones ordinarias del Congreso

Para concluir el presente punto, es preciso señalar que la vigencia de una ley tiene relación con su eficacia jurídica. Al respecto la jurisprudencia constitucional ha sostenido:

La vigencia se halla íntimamente ligada a la noción de 'eficacia jurídica', en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos⁹.

De esta manera, la vigencia alude a un momento temporal o cronológico a partir del cual la norma empieza a regir, el cual puede coincidir o no con su «eficacia» en el sentido de que esta última hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Lo anterior significa que por regla general, para que una norma produzca efectos jurídicos deberá encontrarse vigente¹⁰.

1.1. Vigencia del D.L. 2897 de 2011

y (ii) el carácter temporal y con vigencia de un año del Presupuesto General de la Nación, se le dará al Congreso un término hasta el 31 de diciembre de 2015, para que en el Congreso de la República se le dé el trámite correspondiente. Término, además, en el cual dicha Ley Anual de Presupuesto de 2015, pierde su vigencia". Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 2015.

⁹ Sentencia C-873 de 2003. Igualmente, en otra oportunidad señaló: "Desde ese punto de vista, la vigencia de la ley conlleva su «eficacia jurídica», entendida como obligatoriedad y oponibilidad, en tanto hace referencia «desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor».

¹⁰ . Corte Constitucional. Sentencia C-444/11: «cuando se fija la fecha de inicio de la vigencia de una ley se señala el momento a partir del cual dicha normatividad empieza a surtir efectos, de la misma manera se alude al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. Sin embargo, como excepción a la regla la jurisprudencia ha señalado: «La vocación de eficacia de toda disposición normativa implica que su vigencia sea, en principio, condición para que pueda producir efectos. Sin embargo, ello no siempre es así. Una disposición puede encontrarse vigente, pero no estar produciendo efectos, por ejemplo, cuando se encuentra suspendida. Así mismo, puede no encontrarse vigente, pero estar produciendo efectos, como en el caso en que una disposición vigente haga referencia a otra que está derogada. Sin embargo, los anteriores casos son excepciones al principio general según el cual, para que una disposición produzca efectos, debe encontrarse vigente. La vigencia es, en principio, condición de eficacia, y la misión de la Corte al constatar la inconstitucionalidad de una disposición es sacarla del ordenamiento y con ello impedir que continúe produciendo efectos». Corte Constitucional. Sentencia C-329/01. Véase igualmente: Sentencia C-1067/08.

El artículo 43 de ese decreto dispone: «*Vigencia*. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación». A su vez, la publicación del decreto se efectuó en el Diario Oficial No. 48158 del 11 de agosto de 2011.

Frente a la expresión “*a partir de*”, el Diccionario de la Lengua Española establece que dicha locución significa “[t]omar un hecho, una fecha o cualquier otro antecedente como base para un razonamiento o cómputo” (subrayas añadidas).

Por su parte, en relación con el cómputo de los plazos, el artículo 61 de la Ley 4° de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), dispone, en lo pertinente:

Artículo 61. Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día.

Con base en lo expuesto en el acápite anterior, el D.L. 2897 de 2011 -y en particular su artículo 37 -, continúa a la fecha generando efectos jurídicos obligatorios, puesto que no ha sido declarado inexecutable ni derogado por otra norma con fuerza de ley.

En consecuencia, es preciso indicar que se encuentra vigente de manera indefinida, hasta tanto se produzca alguna de las mencionadas circunstancias que hagan cesar su vigencia. Adicionalmente, la vigencia de la norma en comento viene ligada al cumplimiento de su propio objeto, el cual, de conformidad con los supuestos fácticos de la consulta elevada, podría considerarse como no agotado.

2. Consecuencia jurídica del artículo 37 del D.L. 2897 de 2011

Dado que la citada norma se encuentra vigente, constituye un deber legal de los servidores públicos (artículo 6 C.P.), materializar la consecuencia jurídica prevista en esa disposición: el Ministerio del Interior deberá transferir al Ministerio de Justicia y del Derecho, por ministerio de la ley y a título gratuito, todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones que sean necesarios e inherentes a la gestión de este.

Para cumplir el mandato legal, los bienes por transferir se identificarán en actas suscritas por servidores públicos («representantes legales») de los ministerios, «las cuales serán registradas en la respectiva oficina de Registro, cuando a ello hubiere lugar».

En la consulta se plantea que el bien a transferir es inmueble, el cual según la clasificación prevista en el Código Civil corresponde a las «cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, los que adhieren permanentemente a ellas como los edificios, los árboles // Las casas y heredades se llaman predios o fundos».

Así, el señalado inmueble encaja en la noción de bienes fiscales, los cuales han sido caracterizados por la doctrina nacional como "*el dominio privado del Estado*"¹¹ y se encuentran sujetos a un tratamiento semejante al de la propiedad privada¹², puesto que el uso de un bien o derecho de esta naturaleza no se concede generalmente a los habitantes sino que se restringe al titular respectivo, a diferencia de lo que ocurre con los bienes de uso público cuya definición trae el Código Civil¹³.

Para la presente consulta es preciso indicar que el Ministerio de Justicia y del Derecho allegó copia del certificado de libertad y tradición expedido por la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, en el que se evidencia la naturaleza de bien fiscal del inmueble cuya transferencia resulta necesaria para la gestión de ese ministerio.

Ahora bien, la ley no ha regulado de la misma forma la transferencia o enajenación de las cosas corporales y la enajenación o transferencia de las cosas incorpóreas. Para las primeras, como los inmuebles, es sabido que el ordenamiento jurídico colombiano acogió el sistema del «*título y el modo*».

Por título se entiende «la causa» o fuente en virtud de la cual se adquiere la propiedad de una cosa. Para Velásquez Jaramillo, «el título es el hecho o la misma ley que da la posibilidad de adquirir el derecho real. El modo es la forma de ejecutar el título»¹⁴.

La Sala considera que lo dispuesto en el artículo 37 del D.L. 2387 de 2011, corresponde al título de adquisición por virtud de la ley, cuando dispone: «*Transferencia de bienes, derechos y obligaciones. A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se entienden transferidos a título gratuito por ministerio de la ley...*», los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones al Ministerio de Justicia y del Derecho que sean necesarios e inherentes a la gestión del último ministerio mencionado.

Es la misma ley (el D.L. 2387) la que faculta al Ministerio de Justicia para obtener el dominio de tales bienes de manera directa. De esta manera, se cuenta con un título válido para adquirir la propiedad, en los términos del inciso 2 del artículo 745 del Código Civil¹⁵.

¹¹ L. RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo*, 14a Ed., Temis, 2005, p. 228.

¹² L. VELÁSQUEZ JARAMILLO, *Bienes*, 11º, Ed. Temis, 2000, p. 64.

¹³ « si su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de las calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de uso público» (artículo 674, Código Civil).

¹⁴ Op. cit. pág. 231

¹⁵ El artículo 765 del Código Civil, equivalente al artículo 703 del Código Civil Chileno, refiere al justo título que se necesita para la posesión regular. Al respecto la doctrina sostiene que «Para adquirir el dominio por tradición se requiere un título y un modo de adquirir, sin que se pueda a entrar a estudiar

Por su parte, el modo es «el hecho idóneo para producir en concreto la adquisición del derecho a favor de una persona»¹⁶. Sobre el particular, el artículo 37 del D.L. 2387 dispone: «Los bienes estarán identificados en las Actas que para el efecto suscriban los representantes legales de los Ministerios o sus delegados, las cuales serán registradas en la respectiva oficina de Registro, cuando a ello hubiere lugar».

Nótese que la regla transcrita es concordante con el artículo 756 del Código Civil, que establece: «Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de instrumentos públicos...».

Al respecto, la doctrina especializada indica: «como todo acto de atribución patrimonial, la tradición se limita a operar una disposición patrimonial en ejecución de una obligación establecida con anterioridad y, por consiguiente, no lleva en sí propia causa, sino que la encuentra exclusivamente en la obligación que ejecuta, o si se prefiere, en el acto que ha originado esta obligación»

Lo expuesto permite concluir que en cumplimiento de la obligación legal prevista en el artículo 37 del D.L. 2387, los servidores públicos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia y del Derecho, competentes para el efecto, deberán suscribir el acta (o las actas) que identifiquen los bienes inmuebles que se transferirán, para proceder a su inscripción en la oficina de instrumentos públicos correspondiente y así ejecutar el mandato previsto en esa misma norma.

Por último, es preciso indicar que los bienes inmuebles forman parte del patrimonio público y deben reflejarse como activos en la contabilidad pública, de acuerdo con el régimen aplicable a la entidad u organismo estatal que corresponda¹⁷. Por tanto, si

si es justo o no. El título debe ser válido, dice el artículo 675 (equivalente al artículo 745, inc., 2 del Código Civil Colombiano); no emplea la expresión justo, que está dedicada exclusivamente a la posesión». Alessandri, A., Somarriva M, Tratado de los derechos reales, Bienes, T. I, Editorial Jurídica de Chile, Sexta Edición, reimpresión de la sexta edición, 2009, pág. 140

¹⁶ Alessandri, A., Somarriva M, op. cit. pág. 133.

¹⁷ **Corte Constitucional, Sent. C-064-03:** "... El patrimonio del Estado puede cobijar bienes de muy diverso contenido y naturaleza: muebles e inmuebles... Sobre este punto se observa, en primer lugar, que no hay definición constitucional de patrimonio del Estado, lo que obliga a acudir a los criterios generales señalados en la Carta Política sobre el particular. Por otro lado, la Corte considera que no es posible asimilar o confundir el concepto de patrimonio privado con el de patrimonio del Estado, puesto que éste involucra formas de propiedad como los bienes de uso público (C.Pol., art. 63), el patrimonio ecológico, el genético (C. Pol., arts 8º, 79 y 80), el patrimonio cultural, el arqueológico (C. Pol., arts 63 y 72) que no se asemejan a las formas de propiedad privada, precisamente porque tienen características diversas y persiguen fines distintos y se encuentran bajo la especial protección del Estado. Por tal razón, el concepto de patrimonio del Estado es propio del Derecho Público, lo que lógicamente se desprende del tipo de relación que surge sobre esos bienes, que no es igual al que tienen los particulares sobre la propiedad privada." / **Régimen de Contabilidad Pública:** "73. El Régimen de contabilidad pública contiene la regulación contable pública de tipo general y específico. La regulación contable pública de tipo general está contenida en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP). La regulación de tipo específico está contenida en el Manual de procedimientos y en la Doctrina Contable Pública. /.../ 9.1.1 Normas técnicas relativas a los activos...141. Noción. Los activos son recursos tangibles e intangibles de la entidad

un bien inmueble está registrado en la oficina de instrumentos públicos como propiedad de un ministerio, es claro que este debe reflejarse como activo de ese organismo.

Recuérdese que los bienes fiscales, como es el caso del inmueble cuyo certificado de libertad y tradición se remitió a la Sala, son objeto del derecho de dominio de manera similar al de los particulares, y por lo mismo (bajo múltiples limitaciones) están en el comercio, son enajenables, y con ellos se conforma el patrimonio de las entidades titulares del dominio correspondientes.

Con base en las anteriores consideraciones,

III. LA SALA RESPONDE:

«1. ¿Es actualmente procedente para los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, en virtud el artículo 37 del Decreto 2897 de 2011, la suscripción de actas adicionales en las cuales se identifiquen los bienes faltantes que por virtud legal se deben entender cedidos a título gratuito al Ministerio de Justicia y del Derecho, pero que a la fecha no hacen parte del inventario de activos de propiedad del Ministerio del Interior?»

Sí. El artículo 37 del Decreto Ley 2897 de 2011 se encuentra vigente, por lo que a la fecha de este concepto continúa generando efectos jurídicos obligatorios en los eventos y para los propósitos en él mismo previstos. Esto significa que deberán suscribirse actas adicionales que identifiquen los bienes inmuebles que se transferirán a título gratuito al Ministerio de Justicia y del Derecho, para proceder a su inscripción en la oficina de instrumentos públicos correspondiente, por manera que se ejecute el mandato previsto en esa misma norma en relación con “aquellos {bienes} que sean necesarios e inherentes a la gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho”.

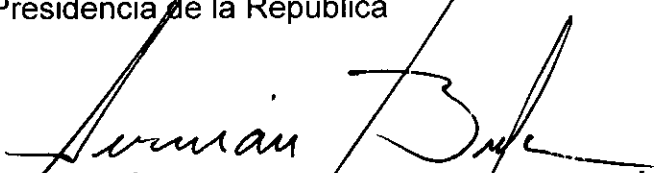
contable pública obtenidos como consecuencia de hechos pasados, y de los cuales se espera que fluyan un potencial de servicios o beneficios económicos futuros, a la entidad contable pública en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Estos recursos, tangibles e intangibles, se originan en las disposiciones legales, en los negocios jurídicos y en los actos o hechos financieros, económicos, sociales y ambientales de la entidad contable pública. Desde el punto de vista económico, los activos surgen como consecuencia de transacciones que implican el incremento de los pasivos, el patrimonio o la realización de ingresos. También constituyen activos los bienes públicos que están bajo la responsabilidad de las entidades contables públicas pertenecientes al gobierno general. / 9.1.1.5 Propiedades, planta y equipo...165. Noción. Las propiedades, planta y equipo comprenden los bienes tangibles de propiedad de la entidad contable pública que se utilizan para la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, la administración de la entidad contable pública, así como los destinados a generar ingresos producto de su arrendamiento, y por tanto no están disponibles para la venta en desarrollo de actividades productivas o comerciales, siempre que su vida útil probable en condiciones normales de utilización, exceda de un año. Tratándose de las entidades contables públicas del gobierno general, incluye los bienes para el uso permanente recibidos sin contraprestación de otras entidades del gobierno general. /... 174. Las propiedades, planta y equipo deben reconocerse y revelarse de acuerdo con su naturaleza y capacidad de desplazamiento, en muebles, inmuebles, plantaciones y de locomoción propia. (...)

Todo bien inmueble registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos como propiedad de un ministerio forma parte del patrimonio público y debe reflejarse como activo en la contabilidad pública del ministerio correspondiente.

2. ¿En caso de no ser procedente lo anterior, que (sic) mecanismo jurídico se debe aplicar para traspasar a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho los bienes faltantes necesarios e inherentes a su gestión, que a la fecha se encuentran todavía a nombre del entonces Ministerio del Interior y de Justicia?».

Por sustracción de materia la Sala se abstiene de responder esta pregunta.

Remítase a la Ministra de Justicia y del Derecho y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República



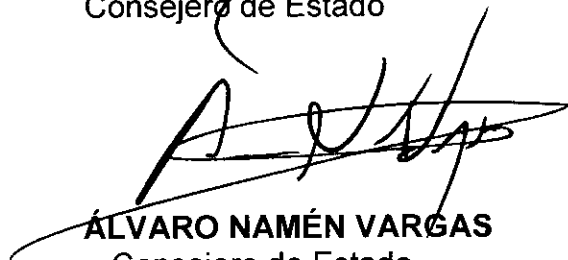
GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala



ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado



ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado



ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado



REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

17 JUN. 2020

LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE OFICIO MJD-OFI20-0018863-GAA-1504