CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Bogotá, D.C, ocho (8) de junio de dos mil seis (2006).
Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo
Radicación No. 1.744
11001-03-06-000-2006-00046-00
Referencia: Titularidad del derecho de dominio sobre un inmueble destinado a una Institución Educativa. Fondos de Servicios Educativos. Saneamiento Contable.

La Señora Ministra de Educación Nacional, doctora Cecilia María Vélez White, consulta a la Sala acerca del titular del derecho de dominio sobre un predio destinado a una Institución de Servicios Educativos y los derechos y obligaciones derivados de esta situación.

Como antecedentes relata que la ley 1 de 1960 determinó la *destinación,* por parte de la Nación, de un lote de terreno ubicado en el centro de Bogotá para el funcionamiento de la Institución Educativa Nicolás Esguerra; que la ley 3 de 1962 ordenó dar cumplida ejecución a lo anteriormente dispuesto; y que la ley 108 de 1963 autorizó un cambio en el inmueble destinado al colegio, asignándole otro que había sido adquirido para la Radiodifusora Nacional, por lo que estableció que se hiciera una permuta entre ambos inmuebles, ordenándole al Gobierno Nacional que por intermedio del Departamento Administrativo de Servicios Generales realizara este canje.

Menciona que el Rector del Instituto Nicolás Esguerra suscribió la escritura pública de "venta" número 268 el 2 de febrero de 1966 en la Notaría 9 del Círculo de Bogotá, en virtud de la Resolución número 2586 de 1964 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la cual fue comisionado por éste para que en su representación, participara en las diligencias relacionadas con la permuta del lote que le entregaría la Nación, por conducto del Departamento Administrativo de Servicios Generales.

Anota la consultante que aunque la institución educativa Nicolás Esguerra, *"como todas las de su naturaleza, carece de personería Jurídica que le permita ser Ulular de derechos o sujeto de obligaciones, distintas de las que se deriven de la ejecución presupuestal de su respectivo Fondo de Servicios Educativos, en los términos de la Ley 715 y el decreto 992 de 2003 (sic)",* ha arrendado, a través de dicho fondo, dos lotes de terreno en los que el predio destinado a su funcionamiento quedó dividido luego de la realización de dos obras de mejoramiento vial por parte del Instituto de Desarrollo Urbano del Distrito Capital.

Relata que el Instituto de Desarrollo Urbano pagó al Ministerio consultante el valor correspondiente al aprovechamiento del bien antes mencionado durante la primera obra realizada, pero que frente a la segunda intervención vial, se pactó en el documento de autorización firmado por la entonces Ministra de Educación, que el valor del terreno *"se abonaría a las cuentas que la Nación - Ministerio de Educación, tenia con el IDU por concepto de valorización, una vez se surtieran los trámites legales de elaboración de la promesa o escrituración del bien".*

Señala el Ministerio que no se suscribió la promesa de compraventa, por lo que en los términos de la Ley 338 de 1997, no se protocolizó la escritura pública correspondiente a las dos intervenciones viales, y que tampoco se llevó a cabo la compensación relativa al pago aludido por la segunda de ellas, *"debido a que se generó debate sobre la titularidad jurídica del predio, entre la Nación Ministerio de Educación 'Nacional y la institución educativa Colegio Nicolás Esguerra*". Menciona que en consecuencia el Ministerio ha entendido que la condición a la que se sujetó el pago del inmueble no se ha cumplido, por lo cual éste se encuentra pendiente, y que han recaído sobre el predio contribuciones de valorización por beneficio general y local, lo que ha implicado la apertura de dos procesos de cobro coactivo en contra del Colegio como titular aparente del bien.

Considera el Ministerio que el Instituto Nicolás Esguerra se encuentra actualmente ubicado en un predio diferente al destinado por la ley 108 de 1963 para su funcionamiento, pese a lo cual, obtiene de este último inmueble unas rentas generadas por el arrendamiento, de una parte utilizada como parqueadero, y de otra utilizada como institución educativa privada, sin tener capacidad de adquirir derechos y obligaciones ni de ser propietario por no tener personería jurídica, pues su rector es únicamente ordenador del gasto del fondo de servicios docentes que gestiona la utilización del

presupuesto que le es asignado para cumplir un deber legal. Menciona además, que en virtud de la descentralización de la prestación del servicio público de educación dispuesta por la ley 60 de 1993, la Nación debe ceder a título gratuito a los departamentos, distritos y municipios, los derechos y obligaciones sobre la propiedad de los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de dichos servicios, existentes a la fecha de su publicación, mandato que en el caso del inmueble destinado al funcionamiento del Instituto Nicolás Esguerra no ha podido ejecutarse, debido a que la Nación - Ministerio de Educación no aparece corno titular del predio en el registro de instrumentos públicos, y a que el terreno no está siendo utilizado para tal fin.

Por último, señala que es necesario determinar la titularidad jurídica del bien referido, y formula a la Sala los siguientes interrogantes:

"1. Siendo que no hay en la legislación reconocimiento de personería jurídica a los establecimientos educativos a través de los cuales el Estado presta el servicio publico de educación preescolar, básica y media, y que a través de una ley se dispuso la destinación de uso de un bien a favor de un establecimiento educativo estatal, destinación que no ha sido llevada a cabo, ¿Puede inferirse de tal disposición que el establecimiento educativo se hiciere titular del derecho de dominio sobre dicho bien? En caso afirmativo, ¿Cómo podría ejercer el derecho y a través de quien, particularmente cuando se trate de su disposición? "

"2. En el evento de que, de conformidad con las mencionadas normas, el titular del derecho de dominio sobre el bien al que ellas se refieren, sea efectivamente la Nación, ¿Bastaría con la sola aclaración de la escritura pública 268 de 1966, en el sentido de determinar que el titular del derecho de dominio sobre el bien objeto del negocio al que aquella se refiere es la Nación - Ministerio de Educación y no como quedó allí expresado y registrado en la correspondiente matricula inmobiliaria? ¿En caso afirmativo quien o quienes deberían concurrir a efectuar tal aclaración y a través de que medio? "

"3. ¿Cual es el efecto que sobre el bien que da lugar a la consulta, debió surtir lo dispuesto en el parágrafo del artículo quinto de la Ley 60 de 1993, derogada par (sic) la ley 715 de 2001, siendo que no se le dio el uso efectivo para el cual fue destinado, la prestación del servicio educativo? ¿Puede acudirse a las herramientas de la ley de saneamiento contable? "

"4. ¿A quien corresponde soportar la carga tributaria y contributiva que recaiga o baya recaído sobre el inmueble?"

Para responder, la Sala considera:

Con el fin de absolver las diferentes preguntas planteadas por la señora Ministra de Educación Nacional, la Sala se referirá a los derechos derivados de las Leyes la de 1960, 3ª de 1962 y 108 de 1963; los Fondos de Servicios Educativos; y el parágrafo del artículo 5° de la ley 60 de 1993 y la ley de Saneamiento Contable. Es de mencionar que el análisis de la consulta incorpora la afirmación del Ministerio Consultante en relación con la falta de personería jurídica del Instituto Nicolás Esguerra y de las instituciones educativas en general.

I. Los derechos derivados de las Leyes 1ª de 1960, 3ª de 1962 y 108 de 1963, y sus antecedentes.

Como antecedentes de las Leyes la de 1960, 3ª de 1962 y 108 de 1963, cita la Sala el Decreto Legislativo número 0048 Bis del 21 de febrero de 1958 y el Decreto número 1419 de 1958'. Mediante el primero de ellos, el Gobierno realizó la destinación de los inmuebles que conformarían el Centro Administrativo Oficial (hoy CAN), incluyendo para el Ministerio de Educación, un globo de terreno, junto con las estructuras en él construidas, para el funcionamiento de un Colegio Nacional de Bachillerato.

A su vez, por medio del Decreto 1419 de 1958, se le confirió al Instituto Nacional Nicolás Esguerra el carácter de plantel piloto para experimentar un nuevo plan de bachillerato. Era necesario entonces dotar al Instituto de un edificio que cumpliera las condiciones y requerimientos necesarios para la ejecución de dicho plan, para lo cual se dispuso en los artículos primero y segundo de la Ley la de 1960:

"Artículo 1° *Destinase para el funcionamiento del "Instituto Nicolás Esguerra", de Bogotá, D.E., el globo de terreno con sus estructuras, cedido al Ministerio de Educación Nacional en el Centro Administrativo Oficial, a que se refiere el artículo 4° del Decreto Legislativo número 0048 Bis de 1958."*

"Artículo 2° *Los Ministerios de Obras Públicas y Educación Nacional adelantarán los trámites correspondientes para*

que el "Instituto Nicolás Esguerra" tome posesión legal del inmueble."

Con el fin de instalar algunas dependencias oficiales en edificaciones que cumplieran con las características necesarias para su adecuado funcionamiento, fue expedida la Ley 3ª de 1962, que en el parágrafo de su artículo 9° ordenó al Gobierno Nacional *"dar cumplida ejecución a lo dispuesto en la Ley la de 1.960".*

Debido a que el área del bien destinado al Instituto Nicolás Esguerra mediante la Ley la de 1960 antes mencionada, era insuficiente para el desarrollo de las actividades del plantel[2], la Ley 108 de 1963, en su artículo 3, autorizó su permuta por otro lote de propiedad de la Nación, en los siguientes términos:

---

[1] Expedido por la Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia el 31 de julio de 3958, publicado en el Diario Oficial número 29750 del 28 de agosto del mismo año.

[2] Exposición de motivos del Proyecto de Ley "Por la cual se autorizan unas adaptaciones en el local del recinto de la cámara de representamos, se destinan unas partidas y se dictan otras disposiciones", presentada por el entonces Ministro de Educación Nacional, Pedro Gómez Valderrama.

"Artículo 3°. Autorizase al Gobierno Nacional para que, por intermedio del Departamento Administrativo de Servicios Generales, proceda a permutar con el Instituto Nicolás Esguerra, el lote de terreno y las estructuras adjudicadas a éste por medio de la ley la, de 1960 y a que se refiere el Parágrafo del Artículo 9°. de la ley 3ª de 1962, por el lote adquirido para la Radiodifusora Nacional por escritura publica No. 3001 de 1959 más la suma de TRES MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS ($3.800.000.oo) para la construcción del edificio y dotación.

PARÁGRAFO. Una vez efectuada la permuta de los terrenos y de las estructuras de que trata este Artículo y recibido el Instituto Nicolás Esguerra el primer contado de que trata el Artículo 6°, de esta ley, las dos estructuras construidas en el lote de 52.800 metros cuadrados, pasarán, una al Ministerio de Educación Nacional y la otra estructura noroeste al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, para la construcción de sus respectivas dependencias."

Esta misma ley establece en su artículo 6° que "El Instituto Nicolás Esguerra recibirá anualmente del Gobierno Nacional, contados de NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS ($ 930.000.oo) hasta completar la suma de que trata el Artículo 3°.", señalando que el primero de ellos se haría en la vigencia de 1963.

Para estos efectos es importante tener en cuenta los siguientes apartes de la exposición de motivos del proyecto de ley número 429 que originó la norma en comento (Ley la de 1960):

"1° Por medio del Decreto 1419 de 1958, se le confinó al "Instituto Nicolás Esguerra" el carácter de Plantel "Piloto" para experimentar el nuevo Plan del Bachillerato, los programas y las nuevas técnicas metodológicas y pedagógicas de la enseñanza para aconsejarlas al país. Para llevar a cabo las reformas que proyecta el Ministerio de Educación por intermedio de los Planteles Pilotos y particularmente en el "Nicolás Esguerra", se necesita como base fundamental para las labores docentes, un edificio adecuado que cumpla con las condiciones indispensables que hoy exige la pedagogía moderna. Dicho sea de paso, el Ministerio de Educación no cuenta en Bogotá con un edificio para Colegio de Bachillerato que esté sujeto a las técnicas pedagógicas, higiénicas y arquitectónicas y que pueda exhibirse ante propios y extraños. "

"…"

"3° Según el Decreto-ley numero 0048 bis del 21 de febrero de 1958, se le dio una nueva destinación a las obras adelantadas en el Centro Administrativo Nacional; entre una de las destinaciones está la adjudicación al Ministerio de Educación de un globo de terreno, junio con las estructuras en ¿I construidas para un Colegio Nacional de Bachillerato. El proyecto prevé que dicho terreno y sus estructuras se destinen al Instituía Piloto "Nicolás Esguerra", para que este plantel acabe de construir su propio edificio."

De la lectura de esta ley y de sus antecedentes se desprende que su finalidad era la de dotar al Ministerio de Educación de un lote de terreno donde pudiera construir un edificio que cumpliera con las condiciones necesarias para llevar a cabo el Plan Piloto del programa de enseñanza del bachillerato proyectado por intermedio de los "Planteles Pilotos", y que en el caso concreto sería utilizado por uno de ellos, el Instituto Nicolás Esguerra. Es claro que el inmueble en mención era de la Nación, quien lo destinó al Instituto Nicolás Esguerra, que a su turno era una dependencia del Ministerio de Educación, de suerte eme no hubo un cambio en el titular del derecho de dominio sobre el inmueble. Es interesante

notar que las leyes citadas utilizan la expresión destinar que, según el Diccionario de la Lengua Española quiere decir "ordenar, señalar o determinar algo para algún fin o efecto indicando claramente que el derecho de dominio continúa en cabeza de la Nación, su titular inicial, sólo que lo entrega para desarrollar la actividad del Nicolás Esguerra.

La Sala, en concepto proferido el 10 de junio de 1993, radicado bajo el número 519, señaló que la Nación es la propietaria de los bienes de las entidades sin personería jurídica, como son por ejemplo el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, por lo que cuando los asigna para el' funcionamiento de esos organismos, sigue ostentando su dominio, puesto que simplemente los distribuye para facilitar su uso y administración. Y respecto a la asignación de los bienes entre entidades estatales expresó:

"De la afectación de cada uno de los bienes inmuebles entregados a las distintas entidades del orden nacional debe existir una historia, una cadena de titulación, con el objeto de que se pueda demostrar su dominio, su disposición, bien sea para oponerse o para enajenarlos a terceros particulares. "

"5.) De este modo, según las normas legales vigentes, existen formalidades que se deben cumplir en orden a demostrar el dominio y la disposición de los inmuebles, las cuales deben ser observadas siempre, ya se trate de bienes Públicos o de bienes privados."

"Así, en primer término, cuando se lleva a cabo un negocio jurídico como la compraventa de inmuebles, se tiene que otorgar una escritura pública para perfeccionar el contrato y, en segundo lugar, hacer la inscripción del titulo en el Registro de instrumentos públicos para efectuar la tradición."

"Pero cuando no existe negocio jurídico, sino el cumplimiento de una disposición legal, como es el caso consultado, no es necesario otorgar escritura pública porque el titulo está contenido en el decreto - ley 2160 de 1992, expedido por el Gobierno Nacional con base en las facultades otorgadas por el articulo transitorio 20 de la Constitución Nacional y requiere, para su cumplimiento, la distribución o afectación de los bienes ***mediante acta suscrita por los funcionarios competentes,*** *en la que se especifiquen en forma legal los bienes correspondientes. Copia auténtica del acta deberá ser publicada en el Diario Oficial e inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar de ubicación de cada inmueble."*

Similar distribución a la que dio lugar al concepto citado, fue la realizada por el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Legislativo 0048 Bis de 1958, asignándole al Ministerio de Educación el inmueble destinado posteriormente por medio de la ley 1ª de 1960 para el funcionamiento del Instituto Nicolás Esguerra. Por no tener personería jurídica el Ministerio referido, dicho inmueble continuó bajo la titularidad de la Nación, y aclara este punto la Sala, porque aunque en términos de la ley 108 de 1963 se autorizó al Gobierno Nacional para que por intermedio del Departamento Administrativo de Servicios Generales procediera "a permutar con el Instituto Nicolás Esguerra, el lote de terreno y las estructuras adjudicadas a éste por medio de la ley 1ª de 1960", ésta, como se vio, no determinó la transferencia del dominio del inmueble sino la dependencia que debía utilizar cada uno de los inmuebles.

Es claro que se está en presencia de bienes fiscales de la Nación, es decir, bienes de propiedad pública, con un contenido patrimonial, cuyo uso está reservado a las diferentes dependencias que realizan las funciones administrativas a su cargo. Entonces, la noción de destinación de los bienes fiscales, no conlleva la transferencia de la propiedad entre las dependencias u órganos sin personería jurídica, sino tan sólo se hace entrega de los mismos para su utilización en el desempeño de las funciones asignadas por la ley y los reglamentos.

Bajo este supuesto es entendible que la llamada "permuta" por la Ley 108 de 1963, debía realizarse debido a que el inmueble inicialmente asignado al Nicolás Esguerra era "insuficiente en su área para el funcionamiento del plantel", por lo que necesitaba mayor superficie[3], pero no observa la Sala intención alguna de transferir el derecho de dominio, que como se dijo estaba en cabeza de la Nación, y hoy continúa en ella radicado.

Lo anterior se corrobora con la lectura de la Resolución número 2586 del 12 de agosto de 1964, mediante la que se comisionó al Rector del Instituto Nicolás Esguerra para que participara, en representación del Ministerio de Educación, en las diligencias y recibo del lote que debía entregarle el Departamento Administrativo de Servicios Generales, de conformidad con lo ordenado por el Artículo 3° de la Ley 108 de 1963.

Procede la Sala a estudiar el alcance de la escritura pública número 268 del 2 de febrero de 1966 de la Notaría 9 del Círculo de Bogotá, en la que se dio cumplimiento a lo dispuesto en este último artículo. Ante todo, se anota que en el texto de la misma en ninguna parte se expresa por los comparecientes que se está disponiendo de la propiedad del

inmueble, la manifestación de voluntad que hacen es la de dar cumplimiento a la Ley 108 de 1963, sin que se disponga o tradite el inmueble cuyos linderos se insertan en este instrumento. Se anota además, que ambos comparecientes representan a la Nación y curiosamente al mismo Instituto Nicolás Esguerra, pues en la cláusula primera el Director del Departamento Administrativo de Servicios Generales manifiesta que "suscribe la Escritura a nombre del INSTITUTO NICOLÁS ESGUERRA, y el Rector, "obrando por lo tanto en nombre del mencionado INSTITUTO acepta la escritura que por medio del presente Instrumento se le hace por estar de conformidad …". La interpretación de este documento debe hacerse en su sentido obvio, se trata de que una dependencia, "representada" por un funcionario le entrega a otra, un inmueble de propiedad de la Nación, para su utilización conforme con la ley que ordenó que se aplicara a ese fin, sin que de aquí pueda desprenderse un efecto jurídico diferente.

Curiosamente también, la carátula de esta escritura aparece definida como "venta de la nación al Instituto Nicolás Esguerra" interpretación a todas luces errónea como se ha expuesto, que posiblemente causó el error en la inscripción en la Oficina de Registro, como se estudia enseguida.

La escritura citada fue inscrita el 28 de mayo de 1966, como una compraventa celebrada entre la Nación y el Instituto Nicolás Esguerra, negocio jurídico que nunca existió, pues lo que se formalizó a través de tal documento fue la entrega de la tenencia del inmueble al Instituto, para que hiciera uso de él en los términos de la multicitada Ley 108 de 1963.

Teniendo en cuenta que la intención del Legislador no fue transmitir el dominio del inmueble destinado al uso del Instituto Nicolás Esguerra, y que la referida escritura no constituye título traslaticio de dominio, concluye la Sala que es la Nación - Ministerio de Educación Nacional, la titular del derecho de propiedad, con todos los efectos jurídicos que de éste se derivan, por lo que debe proceder a corregir el registro del mismo en la oficina de Instrumentos Públicos, en la que figura como titular el instituto mencionado, que además no podría serlo por carecer de personería jurídica.

---

[3] Exposición de motivos del Proyecto de Ley "Por la cual se autorizan unas adaptaciones en el local del recinto de la cámara de representantes, se destinan unas partidas v se dictan otras disposiciones."

Para esto, considerando que no se modificará una situación Jurídica sino que se ajustará en el Registro la realidad del documento inscrito, la Nación - Ministerio de Educación Nacional, debe solicitar al Registrador de Instrumentos Públicos de Bogotá que, mediante resolución motivada, ordene la corrección del titular del inmueble, dando aplicación a lo previsto en el artículo 35 del Decreto 1250 de 1970[4]:

"ARTÍCULO 35. Los errores en que se haya incurrido al realizar una inscripción, se corregirán subrayando y encerrando entre paréntesis las palabras, frases o cifras que deban suprimirse o insertando en el sitio pertinente y entre líneas las que deban agregarse y salvando al final lo corregido, reproduciéndolo entre comillas e indicando si vale o no vale lo suprimido o agregado. Podrá hacerse la corrección enmendando lo escrito o borrándolo y sustituyéndolo y así se indicará en la salvedad que se haga. Las salvedades serán firmadas por el Registrador o su delegado. Sin dichos requisitos no valdrán las correcciones y se tendrán por verdaderas las expresiones originales."

Advierte la Sala que dentro del trámite de la corrección de tal registro, el Registrador de Instrumentos Públicos deberá citar al Instituto Nicolás Esguerra en la forma establecida en el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo[5], y tener en cuenta que en dicha actuación, son aplicables los artículos 34 y 35 del mismo.

II. Los Fondos de Servicios Educativos.

Teniendo en cuenta los resultados de la aplicación de la Ley 60 de 1993, se expidió la Ley 715 de 2001[6], en la que se estableció el Sistema General de Participaciones, constituido por los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a ellas asignados, determinando sus competencias en materia de educación y salud, con el fin de pasar a una nueva etapa de descentralización para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto y consolidar la autonomía administrativa de esas entidades como operadores de la organización de los mismos. Así, según la exposición de motivos del proyecto de ley, se crearon los Fondos de Servicios Educativos, buscando fortalecer la institución educativa:

"A las escuelas y colegios se les exigen resultados de calidad, pero en general los directores y rectores carecen de las herramientas necesarias para responder por la calidad académica. Se propone dotar a los rectores y directores de funciones que le permitan administrar el personal asignado a la institución y manejar los recursos que le sean adjudicados mediante la figura de fondos."[7]

[4] Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos, publicado en el Diario Oficial No. 33.139, del 4 de septiembre de 1970.
[5] "ARTÍCULO 14, CITACIÓN DE TERCEROS. Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se liará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio mas eficaz. / En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición, / Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente." Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia 122 del 17 de octubre de 1984, únicamente en cuanto no se excedieron las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 58 de 1982.
[6] "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."
[7] Proyecto de ley publicado en la Gaceta del Congreso No. 500 de 2001.

La Ley 715 de 2001 en su artículo 11 estableció que *"Las instituciones educativas estatales podrán administrar Fondos de Servicios Educativos en los cuales se manejarán los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento de la institución"*. Y en su artículo 12 definió a dichos Fondos en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 12. DEFINICIÓN DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS. Las entidades estatales que tengan a su cargo establecimientos educativos deben abrir en su contabilidad una cuenta para cada uno de ellos, con el propósito de dar certidumbre a los Consejos Directivos acerca de los ingresos que pueden esperar, y facilitarles que ejerzan, con los redores o directores, la capacidad de orientar el gasto en la forma que mejor cumpla los propósitos del servicio educativo dentro de las circunstancias propias de cada establecimiento. Esa cuenta se denomina "Fondo de Servicios Educativos".

Los reglamentos, teniendo en cuenta las diferencias entre los establecimientos urbanos y entre estos y los rurales, dirán qué tipo de ingresos, gastos y bienes pueden manejarse a través de tal cuenta: y en dónde y cómo se mantendrán los bienes que se registren en ella, ciñéndose a la ley Orgánica del Presupuesto y a esta ley, en cuanto sean pertinentes.

Los reglamentos aludidos atrás distinguirán entre los ingresos que las entidades estatales destinen al servicio educativo en cada establecimiento, los que los particulares vinculen por la percepción de servicios, y los que vinculen con el propósito principal o exclusivo de beneficiar a la comunidad. Todos esos ingresos pueden registrarse en las cuentas de los Fondos, en las condiciones que determine el reglamento."

Igualmente, la misma ley, en su artículo 13, reguló lo relacionado con los procedimientos de contratación de los Fondos de Servicios Educativos, así:

"ARTÍCULO 13. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS. Todos los actos y contratos que tengan por objeto bienes y obligaciones que hayan de registrarse en la contabilidad de los Fondos de servicios educativos a los que se refiere el artículo anterior, se harán respetando los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados en forma razonable a las circunstancias concretas en las que hayan de celebrarse. Se harán con el propósito fundamental de proteger los derechos de los niños y de los jóvenes, y de conseguir eficacia y celeridad en la atención del servicio educativo, y economía en el uso de los recursos públicos."

"Los actos y contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales se regirán por las reglas de la contratación estatal, teniendo en cuenta su valor y naturaleza, y las circunstancias en las que se celebren. El Gobierno Nacional podrá indicar los casos en los cuales la cuantía señalada en el presente inciso será menor. "

"El rector o director celebrará los contratos que hayan de pagarse con cargo a los recursos vinculados a los Fondos, en las condiciones y dentro de los límites que fijen los reglamentos. "
"…"

Además, la Ley 715 de 2001 señaló la forma como debe ser manejado el presupuesto de los Fondos de Servicios Educativos, y determinó que *"En los ingresos sometidos a aforo presupuestal no se incluirán los que sean obtenidos por*

convenios con particulares, premios, donaciones u otros, cuyo principal propósito sea el de beneficiar a la comunidad educativa."8

El Decreto Reglamentario 992 de 20029 señaló en su artículo 1° que los Fondos de Servicios Educativos fueron dispuestos por la ley para la adecuada administración de las rentas e ingresos de las Instituciones Educativas Estatales y para atender sus gastos de funcionamiento, e inversión, distintos a los de personal, Y en su artículo 2° determinó qué recursos pueden financiar estas cuentas, así:

"Artículo 2°. Recursos de los Fondos de Servicios Educativos. Los Fondos de Servicios Educativos podrán estar financiados con recursos de la Nación, de las entidades territoriales, de las entidades oficiales, de los vinculados por los particulares para favorecer a la comunidad, de los producidos por la venta de los servicios que presta el establecimiento educativo, siempre y cuando estén destinados a financiar gastos distintos de los de personal. En la administración y ejecución de estos recursos los establecimientos educativos estatales, a través de su respectivo consejo directivo y del rector o director, deberán sujetarse a lo dispuesto en el presente decreto, y demás disposiciones pertinentes."
"…"

El artículo 4° del mismo Decreto se refirió al presupuesto de ingresos de los Fondos de servicios educativos, incluyendo entre ellos a los denominados "operativos", que se obtienen por la utilización de los recursos de la institución en la prestación del servicio educativo (docencia, extensión e investigación) o por la explotación de bienes o servicios del establecimiento. Por último, en su artículo 11, señaló las funciones de los Rectores de los Establecimientos Educativos, entre las que se encuentra la de "Celebrar los contratos, suscribir los actos y ordenar los gastos, con cargo a los recursos del Fondo, de acuerdo con el Flujo de Caja y el plan operativo de la respectiva vigencia fiscal, previa disponibilidad presupuestal, y de tesorería".

De la lectura de las normas transcritas se desprende que si bien los establecimientos educativos estatales carecen de personería jurídica, pueden, en virtud de la capacidad conferida por el Legislador, celebrar contratos con cargo a los recursos de los Fondos de Servicios Educativos, facultad que debe ser utilizada únicamente en cumplimiento de los objetivos de la Ley 715 de 2001.

Dado el error cometido en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el Instituto Nicolás Esguerra ha entendido que el inmueble destinado por ley para el desarrollo de sus actividades es de su propiedad, y por ello ha celebrado los contratos de arrendamiento, cuyos recursos, supone la Sala, han entrado a formar parte de los ingresos del Fondo de Servicios Educativos. Por esto, luego de realizada la corrección del titular del inmueble en dicha oficina, el Ministerio de Educación deberá verificar que los recursos destinados al Instituto sean suficientes para la prestación de los servicios en las mismas condiciones.

III. Sobre el parágrafo del artículo 5º de la Ley 60 de 1993 y la Ley de saneamiento contable.

Se pregunta a la Sala sobre el efecto del parágrafo del artículo 5° de la Ley 60 de 1993, derogada por la Ley 715 del 2001, teniendo en cuenta que el inmueble de que trata la

---

[8] Artículo 14 de la Ley 715 de 2001.
[9] "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos l 1, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001".

consulta nunca tuvo efectivamente el uso para el cual fue destinado; y si puede acudirse a la ley de saneamiento contable.

Para sustentar la respuesta, la Sala recuerda que la ley 60 de 1993 tuvo como objeto redistribuir competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales en materia social, con fundamento en los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, para lo cual en el sector educativo determinó que las entidades territoriales fueran las administradoras directas del servicio público de la educación y dejó a la Nación las competencias atinentes a la formulación de políticas, establecimiento de las normas técnicas curriculares y pedagógicas, la asesoría, asistencia técnica, vigilancia e inspección de las entidades territoriales, y otras relacionadas precisamente en el artículo 5[10] de la Ley 60 de 1993, del cual forma parte el parágrafo que genera la inquietud planteada por el Ministerio consultante, a cuyo tenor.

"Parágrafo 1o. En concordancia con la descentralización de la prestación de los servicios públicos de salud y educación

y las obligaciones correspondientes, señalados en la presente ley, la Nación cederá a título 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 publicación de la presente ley desuñados a la prestación de los servicios que asuman las entidades territoriales." (Subraya la Sala).

La misma Ley 60 de 1993, en el inciso primero del artículo 15, disponía:

"Artículo 15. Asunción de competencias por los departamentos y distritos. Los departamentos y distritos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 14, en el transcurso de cuatro años, contados a partir de la vigencia de esta ley, recibirán mediante acta suscrita para el efecto, los bienes, el personal, y los establecimientos que les permitirán cumplir con las funciones y las obligaciones recibidas. En dicha acta deberán definirse los términos y los actos administrativos requeridos para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones a cargo de la nación y las entidades territoriales respectivas". (Subraya la Sala).

Se detiene la Sala en las expresiones: "destinados a la prestación de los servicios que asuman las entidades territoriales" y "los bienes, el personal, y los establecimientos que les

---

[10] "Artículo 5o. Competencias de la Nación. En relación con las materias de carácter social, corresponde a la Nación, a través de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos y autoridades de la administración central o de las entidades descentralizadas del orden nacional, conforme a las disposiciones legales sobre la materia:
- Formular las políticas y objetivos de desarrollo.
- Establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales,
- Administrar fondos especiales de cofinanciación.
- Organizar v desarrollar programas de crédito,
- Prestar los servicios médicos especializados en el caso del Instituto Nacional de Cancerología y los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación.
- Dictar las normas científico administrativas para la organización y prestación de los servicios.
- Impulsar, coordinar y financiar campanas y programas nacionales en materia educativa y de salud.
- Asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios.
- Ejercer las responsabilidades y acciones que deba cumplir en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley,
- Distribuir el situado fiscal; reglamentar la delegación y delegar en las entidades territoriales la ejecución de las campañas y programas nacionales, o convenir la asunción de las mismas por parte de las entidades territoriales, cuando fuere el caso, con la asignación de los recursos respectivos para su financiación o cofinanciación; establecer los programas de cofinanciación en forma acorde a las políticas y a las prioridades nacionales.
- Vigilar el cumplimiento de las políticas, ejercer las labores de inspección y vigilancia de la educación y salud y diseñar criterios para su desarrollo en los departamentos, distritos y municipios; ejercer la supervisión y evaluación de los planes y programas y, en especial, de la utilización o destinación de las cesiones y participaciones y de los grados de cobertura y calidad de los servicios e informar a la comunidad sobre estos resultados; y, promover ante las autoridades competentes, las investigaciones que se deriven de las actuaciones de los funcionarios."

permitirán cumplir con las funciones y las obligaciones recibidas" por cuanto con ellas se dio cumplimiento al mandato del artículo superior 356 entonces vigente".

Mediante la resolución No, 6144 del 26 de diciembre de 1995, el Ministerio de Educación Nacional certificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 14 de la ley 60 de 1993 por parte del Distrito Capital de Bogotá, y en consecuencia suscribió con éste, el 10 de Julio de 1996, un "acta de formalización de la entrega y recibo de los bienes inmuebles destinados a la prestación del servicio público educativo estatal, propiedad de la Nación - Ministerio de Educación Nacional, cedidos al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá".

Pues bien, de los antecedentes expuestos en la consulta y la documentación allegada con la misma, es evidente que a pesar de la destinación del lote de terreno para el funcionamiento del Instituto Nicolás Esguerra ordenada por las leyes 1 de 1960, 3 de 1962 y 108 de 1963, éste siempre ha funcionado en un inmueble diferente, adquirido por escritura pública número 1889 del 27 de mayo de 1966, de la Notaría Novena de Bogotá, y ubicado en la avenida 68 No. 10-05, por lo que tal destinación no fue cumplida. Fue entonces este último bien, el transferido junto con la institución educativa, mediante el acta mencionada en el párrafo anterior, cuando se dieron los requisitos legales para que el Distrito Capital

asumiera la prestación directa del servicio, cumpliéndose así tanto la previsión constitucional como su concreto desarrollo legal en el sector educativo, conforme lo dispuso el parágrafo del artículo 5° de la ley 60 de 1993.

Dicho de otra manera: no estando el inmueble objeto de la consulta afecto realmente al servicio educativo, no formaba (ni forma) parte del servicio que asumía el Distrito y por ende no se incumplió el mandato legal por no haberlo incluido en la cesión de bienes ordenada.

La ley 60 de 1993 me derogada expresa y totalmente por la ley 715 del 2000, cuando ya se había agotado el plazo de cuatro años y las acciones que debían cumplirse dentro de él, según lo ordenado en el artículo 15 de la citada ley 60. De manera que el tema específico de la entrega de bienes no fue retomado por la nueva ley. Y tampoco requiere discusión en la medida en que el inmueble sobre el cual se ha formulado la consulta, dada su ubicación y afectaciones en el desarrollo urbanístico de la ciudad sigue ajeno al servicio educativo.

De otra parte, la Ley 716 del 2001, "por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan otras disposiciones…", tiene como objeto (artículo 1°) obligar a las entidades del sector público "a adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable de modo que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial" de esas entidades. Las gestiones a que se refiere la norma deben llevarse a cabo cuando se den las condiciones que la misma ley relaciona (artículo 4°), entre las cuales está la referida a *",.. g) los inmuebles que carecen de título de propiedad idóneo y respecto de los cuales sea necesario llevar a cabo el proceso de Ululación para incorporar o eliminar de la información contable, según corresponda. "*

---

[11] Decía el citado artículo: "Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley. a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales... La ley jijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. (Subraya la Sala).

Entonces, una vez el Ministerio de Educación Nacional adelante el trámite de corrección del titular del inmueble, según se ha expuesto antes, deberá incorporar en su información contable el inmueble en cuestión.

Con base en lo anterior, la Sala responde:

1. La destinación de un inmueble realizada mediante ley para uso de un establecimiento educativo estatal, no implica la transferencia del derecho de dominio en favor de éste, y menos si carece de personería jurídica, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de este concepto.

2. El titular del derecho de dominio del inmueble destinado por las Leyes la de 1960, 3ª de 1962 y 108 de 1963 para el funcionamiento del Instituto Nicolás Esguerra es la Nación - Ministerio 'de Educación Nacional, por lo que ésta debe solicitar al Registrador de Instrumentos Públicos de Bogotá que, mediante resolución motivada, ordene la corrección del titular del inmueble en el Registro, aplicando lo previsto en el artículo 35 del Decreto 1250 de 1970, y citando al Instituto en cumplimiento del artículo 14 del Código Contencioso Administrativo.

3. Pese a su primigenia destinación legal, el inmueble objeto de la consulta no prestaba (ni ha prestado) servicio alguno relacionado con las competencias y obligaciones que pasaron de la Nación al Distrito Capital en virtud de la Ley 60 de 1993; de manera que no le fue aplicable el parágrafo del artículo 5° de la misma, por no formar parte del servicio que éste debía asumir. La ley de saneamiento contable opera para el caso a favor del Ministerio de Educación Nacional.

4. Corresponde a la Nación - Ministerio de Educación como titular del inmueble, soportar la carga tributaria y contributiva que recaiga o haya recaído sobre el mismo.

Transcríbase a la señora Ministra de Educación Nacional y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Secretaria de la Sala

AUTORIZADA LA PUBLICACIÓN CON OFICIO No. 2006EE231117 DEL 15 DE JUNIO DE 2006