



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 27-02-2015 08:53:11

Al Contestar Cite Este Nr.:2015EE35188 O 1 Fol:4 Anex:0

**ORIGEN:** Sd:125 - DIRECCION DISTRITAL DE CONTABILIDAD/HERNAN

**DESTINO:** HOSPITAL DEL SUR I NIVEL ESE/RICARDO BEIRA SILVA

**ASUNTO:** RESPUESTA SOLICITUD CONCEPTO INCORPORACIÓN INMU

**OBS:** -MARLENE HERMINIA LARA VILLALBA

Bogotá D.C.,

Doctor  
RICARDO BEIRA SILVA  
Gerente  
Hospital del Sur I Nivel ESE  
NIT 830.077.444-9  
Carrera 78 No. 35-71 Sur  
Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta Solicitud Concepto Incorporación Inmuebles en el contexto del Modelo para empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro al público - Resolución 414 de 2014 de la CGN  
Su Radicado 00344 del 21 de enero de 2015.  
Nuestro Radicado 2015ER5710 del 21 de enero de 2015.

Respetado doctor Beira:

En atención a la consulta realizada, de manera atenta damos respuesta en los siguientes términos:

## CONSULTA

El Instructivo No. 002 de 2014 de la Contaduría General de la Nación<sup>1</sup>, con referencia a los activos menciona:

*En algunas circunstancias, el control del activo es concomitante con la titularidad jurídica del recurso; no obstante, esta última no es esencial ni suficiente a efecto de determinar la existencia de control del activo. Así, pese a que la empresa sea legalmente el dueño jurídico del activo, si los riesgos y beneficios asociados al mismo han sido transferidos sustancialmente, la organización no podrá reconocer el activo. (...) Subrayado fuera de texto.*

Teniendo en cuenta lo anterior, el Hospital del Sur tiene trece (13) predios cuyo terreno está catalogado como bien de uso público y su administración y reconocimiento contable está a cargo del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP, mientras que la edificación está siendo utilizada para prestar el servicio de salud y por tanto el beneficio, uso y riesgo de estos activos está a cargo del Hospital.

De acuerdo con información adicional solicitada al Hospital del Sur se estableció que se trata de 17 predios, de los cuales se tienen incorporadas en el activo trece edificaciones donde

<sup>1</sup> Instrucciones para la transición al Marco Normativo para empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro al Público.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Doctor Oscar J Manrique Ladino

presta el servicio de salud en la subcuenta 164010-Clinicas y hospitales de la cuenta 1640-EDIFICACIONES, y que tiene pendiente por incorporar cuatro. No registra en cuentas de balance ni en cuentas de orden los terrenos catalogados como de uso público en donde están construidas estas edificaciones.

El Hospital del Sur solicita concepto y procedimiento para reconocer e incorporar estos inmuebles a sus Estados Financieros atendiendo lo establecido en el nuevo Marco Normativo expedido mediante la Resolución 414 de 2014.

## CONSIDERACIONES

El Acuerdo 17 de 1997<sup>2</sup> respecto a la conformación del patrimonio de las Empresas Sociales del Estado, ordena:

**Artículo 7º.- Patrimonio.** Conforman el Patrimonio de la Empresa Social del Estado:

- a. Todos los bienes y activos que actualmente sean de propiedad de los Establecimientos Públicos que se transforman y los del Distrito que se encuentren bajo la responsabilidad de estos.
- b. Los bienes que la Nación y el Distrito le transfieran a cualquier título.
- c. Los bienes actualmente destinados por la Nación y el Distrito a los Establecimientos Públicos y los que en un futuro destinen a la Empresa Social del Estado.
- d. Las donaciones que se hagan a cualquier título.

**Parágrafo 1º.-** La propiedad de los bienes que actualmente están destinados a los Establecimientos Públicos prestadores de servicios de Salud del Distrito Capital y los que se relacionan con los literales b) y c) del presente artículo, deberán ser inventariados y actualizados en su precio a valor presente por las entidades distritales que ejerzan dicha competencia; en consecuencia, la Secretaría Distrital de Salud, dispondrá de un plazo no mayor de dos (2) años, contados a partir de la vigencia del presente Acuerdo, realizando las gestiones presupuestales y operativas que sean necesarias, con el fin de realizar lo dispuesto en el presente parágrafo.

**Parágrafo 2º.-** La venta de bienes inmuebles por parte de la empresa, requerirá de la autorización del Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C.

**Parágrafo 3º.-** La cesión, concesión, arrendamiento, comodato o cualquier otra modalidad que disponga del uso de bienes inmuebles o equipos científicos propiedad de la Empresa Social del Estado deberá contar con la aprobación de las dos terceras partes de la junta directiva, incluido el voto favorable de los representantes de la comunidad.

En relación con los bienes de uso público, la Constitución Política de Colombia, establece:

<sup>2</sup> Por el cual se transforman los Establecimientos Públicos Distritales Prestadores de Servicios de Salud como Empresa Social del Estado, se crea la Empresa Social del Estado La Candelaria y se dictan otras disposiciones.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Doctor Oscar J Manrique Ladino

**ARTÍCULO 63.** *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

Al respecto, el Código Civil, determina:

**ARTÍCULO 674. BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO** *Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además **su uso pertenece a todos los habitantes** de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de **uso público** o bienes públicos del territorio.*

*Los bienes de la Unión cuyo uso **no pertenece generalmente a los habitantes**, se llaman bienes de la Unión o **bienes fiscales**. (Negrilla fuera de texto)*

**ARTÍCULO 679. PROHIBICION DE CONSTRUIR EN BIENES DE USO PÚBLICO Y FISCALES.** *Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión.*

Así mismo, el artículo 6º de la Ley 9 de 1989<sup>3</sup>, establece:

*El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo interdepartamental, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes. (Subrayado fuera de texto).*

Respecto a la diferencia entre bienes de uso público y bienes fiscales la Corte Constitucional en Sentencia C-530 de 1996, menciona:

*Bienes de uso público y bienes fiscales conforman el dominio público del Estado, como resulta de la declaración del artículo 674 del Código Civil. La distinción entre “bienes fiscales” y “bienes de uso público”, ambos pertenecientes al patrimonio del Estado, esto es, a la hacienda pública, hecha por las leyes, no se funda pues en una distinta naturaleza sino en cuanto a su destinación y régimen. Los segundos están al servicio de los habitantes del país, de modo general, de acuerdo con la utilización que corresponda a sus calidades, y los primeros constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales o son reservas patrimoniales aplicables en el futuro a los mismos fines o a la satisfacción de otros intereses sociales. Es decir que, a la larga, unos y otros bienes del Estado tienen objetivos idénticos, en función de servicio público, concepto equivalente pero no igual al de “función social”, que se refiere exclusivamente al dominio privado. (Subrayado fuera de texto).*

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia T-314 de 2012, respecto a lo expuesto anteriormente, aclara:

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Doctor Oscar J Manrique Ladino

(...), la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales, radica en su forma de utilización. Los bienes de uso público están destinados al uso general de los habitantes de un territorio, pertenecen al Estado, pero él no los utiliza en beneficio propio sino que se encuentran a disposición de la comunidad. Por su lado, los bienes fiscales comparten la misma titularidad estatal, pero no están al servicio libre de los asociados, sino destinados al uso privado del Estado, para la realización de sus fines, por lo que la doctrina los ha denominado "bienes de dominio privado del Estado", en tanto los administra como si fuera un particular; en consecuencia, el régimen jurídico aplicable es el del ordenamiento civil o comercial. (Subrayado fuera de texto).

Con relación a los inmuebles fiscales que se encuentran reflejados en las propiedades, planta y equipo del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP y están siendo utilizados para la prestación del servicio de salud por las ESEs distritales, el Decreto 404 de 2007<sup>4</sup> determina entre otros aspectos:

**ARTICULO 1°.** *Asignase al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP la función de transferir a título de cesión gratuita a las Empresas Sociales del Estado Distritales los bienes inmuebles fiscales disponibles que formen parte del respectivo inventario, con el fin de atender la prestación de los servicios de salud en el primer, segundo y tercer nivel de atención. Lo anterior de conformidad con lo previsto por el artículo 16° de la Ley 10 de 1990 y el artículo 7° del Acuerdo 17 de 1997 del Concejo Distrital de Bogotá.*

**ARTÍCULO 2°.** *Los bienes inmuebles fiscales a transferir por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP a las Empresas Sociales del Estado Distritales serán los disponibles a la fecha de radicación de la solicitud presentada por la respectiva empresa. Anexa a la solicitud se adjuntarán los estudios requeridos por la normatividad vigente que garanticen que el bien inmueble es apto para ser usado para la prestación de los servicios a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto.*

Respecto a las funciones del DADEP, el Acuerdo 18 de 1999<sup>5</sup> en el Capítulo II establece:

**Artículo 6°.- Bienes Inmuebles del Distrito Capital.** *Corresponde a la Defensoría del Espacio Público ejercer entre otras las siguientes funciones:*

- a. Ejercer la administración, directa o indirectamente, de todos los bienes inmuebles del nivel central del Distrito Capital. *No obstante lo anterior los inmuebles en donde funcionen las entidades del nivel central del Distrito Capital serán administrados directamente por las mismas, previa firma del acta respectiva.*
- b. *Recibir, custodiar y administrar los bienes inmuebles que le transfieran otras entidades distritales.*

<sup>4</sup> Por el cual se asigna al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP la función de transferir a título de cesión gratuita bienes inmuebles fiscales disponibles a las Empresas Sociales del Estado Distritales con el fin de prestar los servicios de salud

<sup>5</sup> Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público.



Doctor Oscar J Manrique Ladino

- c. Promover en nombre del Distrito Capital las acciones judiciales y administrativas que fueren necesarias para la defensa de los bienes inmuebles de su propiedad.
- d. Adelantar las acciones requeridas para lograr el saneamiento de los bienes inmuebles del Distrito Capital.
- e. Tramitar toda petición de instalación y retiro de los servicios públicos de los bienes inmuebles del Distrito Capital que así lo ameriten. (Subrayado fuera de texto).

En lo relacionado con la normatividad contable, el Marco Conceptual para la preparación y presentación de información financiera de las empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro al público, contenido en el anexo de la Resolución 414 de 2014, dispone dentro de los Principios de Contabilidad Pública:

**“Esencia sobre forma:** las transacciones y otros hechos económicos de las empresas se reconocen atendiendo a su esencia económica, independientemente de la forma legal que les da origen.”

Así mismo, el numeral 6.1.1 del citado Marco conceptual define:

**“6.1.1. Activos**

Los activos representan recursos controlados por la empresa producto de sucesos pasados de los cuales se espera obtener beneficios económicos futuros. Para que una empresa pueda reconocer un activo, el flujo de los beneficios debe ser probable y la partida debe tener un costo o valor que pueda medirse con fiabilidad.

En algunas circunstancias, el control del activo es concomitante con la titularidad jurídica del recurso; no obstante, esta última no es esencial a efecto de determinar la existencia y control del activo. Una empresa controla el recurso si puede, entre otros, decidir el propósito para el cual se destina el activo; obtener sustancialmente los beneficios que se espera fluyan de la propiedad; prohibir, a terceras personas, el acceso al activo y asumir sustancialmente los riesgos asociados con el activo.

Por su parte, la titularidad jurídica sobre el activo no necesariamente es suficiente para que se cumplan las condiciones de control sobre el recurso, por ejemplo, una empresa puede ser la dueña jurídica del activo, pero si los riesgos y beneficios asociados al activo se han transferido sustancialmente, la organización no puede reconocer el activo así legalmente sea dueña del mismo. Las empresas deben realizar juicios profesionales para determinar si un recurso cumple con las condiciones para el reconocimiento de activo; de igual forma, las normas de contabilidad establecen criterios generales que orientan la aplicación de dicho juicio profesional”. (Subrayado fuera de texto).

De la misma manera, las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las empresas que no cotizan en el mercado de Valores, y que no captan ni administran ahorro al público expedido mediante la Resolución 414 de 2014 respecto de propiedades, planta y equipo determinan:



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Doctor Oscar J Manrique Ladino

### 10.1. Reconocimiento

*Se reconocerán como propiedades, planta y equipo, los activos tangibles empleados por la empresa para la producción y comercialización de bienes; para la prestación de servicios; para propósitos administrativos y, en el caso de bienes muebles, para generar ingresos producto de su arrendamiento. Estos activos se caracterizan porque no están disponibles para la venta y se espera usarlos durante más de un período contable.*

De otra parte, este Despacho emitió el concepto anexo No. 2013EE40875 del 1° de marzo de 2013 dirigido al Fondo Financiero Distrital de Salud, del cual extractamos algunas de sus conclusiones:

*Este Despacho considera que las infraestructuras (edificaciones) construidas con recursos distritales, utilizadas por las Empresas Sociales del Estado, deben reconocerse como activos de la respectiva entidad, independientemente de que el terreno sea o no propiedad del Distrito Capital o de la ESE correspondiente, entre otras, por las siguientes razones:*

- *Tales infraestructuras debieron ingresar al patrimonio de las ESE de conformidad con lo ordenado en el **Acuerdo 17 de 1997, literal c del Artículo 7°**, disposición ratificada en el Artículo 9° del Acuerdo 11 de 2000, donde se señala que los bienes inmuebles destinados a las Empresas Sociales del Estado adscritas a la Secretaría de Salud y que sean propiedad del Distrito Capital o de cualquiera de sus dependencias o entidades deben transferirse a título gratuito a cada una de éstas.*
- *Se trata de edificaciones utilizadas por las Empresas Sociales del Estado del nivel distrital para adelantar actividades administrativas y/o para la prestación de servicios en desarrollo de sus funciones de cometido estatal (...)*
- *Se trata de inmuebles de los cuales fluye un potencial de servicios o beneficios económicos presentes y futuros para cada ESE, característica básica para considerárseles como activos de la entidad que hace uso de ellos.*
- *Las ESE ejercen el dominio sobre esas infraestructuras, las cuales tienen a cargo como consecuencia de hechos pasados, por tanto, todos los riesgos asociados a esos inmuebles se encuentran a cargo de estas empresas (seguros, vigilancia, etc.).(...)*

*Así las cosas, el FFDS con el fin de trasladar los inmuebles, construidos con sus recursos, a los hospitales, y los cuales los están utilizando las Empresas Sociales del Estado (ESE) para el cumplimiento de sus funciones de cometido estatal puede utilizar una de las figuras mencionadas en el "ACTA DE ACLARACIÓN DEL INSTRUMENTO 29", es decir, que el acta de liquidación del contrato de obra **o el documento que haga sus veces**, se eleve a escritura pública, en la cual se dejará constancia de los datos de registro del inmueble de que se trate o expedir un acto administrativo motivado, con el cual se demostrará la posesión, la ocupación, la destinación, o la afectación del mismo. (Subrayado y Negrilla fuera de texto)*



Doctor Oscar J Manrique Ladino

## CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, se concluye:

- Las edificaciones donde presta el servicio de salud la ESE Hospital del Sur I Nivel de atención, cumplen con los criterios para ser reconocidas como Activo en el grupo de Propiedades, Planta y Equipo, por cuanto éste tiene el control y espera obtener beneficios económicos futuros de las mismas. El control se evidencia en que el Hospital puede decidir el propósito para el cual se destinan, asume sustancialmente los riesgos y beneficios asociados con éstas y prohíbe a terceras personas el acceso a las mismas. Así mismo, no están disponibles para la venta y se espera sean usadas durante más de un período contable, de conformidad con lo señalado en el Marco Conceptual y en las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro al público expedido mediante la Resolución 414 de 2014.

Es importante precisar que estas edificaciones construidas con recursos distritales deberían ya estar reconocidas en los activos de las ESEs, por cuanto el Acuerdo 17 de 1997 determinó que los bienes destinados y los que se destinaran en el futuro a prestar el servicio de salud en el Distrito Capital formaban parte del patrimonio de las Empresas Sociales del Estado.

No obstante, para aquellas edificaciones destinadas a la prestación del servicio de salud, clasificadas como bienes fiscales y que aún no han sido reconocidas en el activo del Hospital del Sur, se debe determinar si figuran registradas como activo en otra entidad o dependencia del Distrito Capital, y realizar las gestiones requeridas para en primer lugar, reconocer las edificaciones en dicho Hospital y retirarlas de la información contable de la entidad que las tenga registradas en sus activos, si hay lugar a ello, y en segundo lugar, proceder a los trámites legales que se requerirían de acuerdo con la normativa vigente para formalizar la titularidad en atención a lo dispuesto en el Acuerdo 17 de 1997.

Si se evidencia que estas edificaciones no se encuentran reconocidas en la contabilidad de otra entidad o dependencia, el Hospital del Sur debe incorporar esta infraestructura a sus activos de conformidad con la definición de Activo señalada en el Marco conceptual expedido mediante la Resolución 414 de 2014, con base en el documento idóneo que se establezca a su interior para el efecto, el cual debe contener las consideraciones y las motivaciones que originan este hecho económico.

- En lo relacionado con los terrenos catalogados como bienes de uso público, dado que por sus características y en el entendido que el marco regulatorio es general y no trata la especificidad de casos como el que nos ocupa, este Despacho considera que continuarán siendo registrados por el DADEP de conformidad con lo señalado en el Acuerdo 18 de 1999, hasta tanto se definan los lineamientos para su registro bajo el nuevo contexto normativo por parte del organismo regulador.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Doctor Oscar J Manrique Ladino

Por lo anterior, la Dirección Distrital de Contabilidad solicitará concepto a la Contaduría General de la Nación y/o propondrá la realización de una Mesa de Trabajo con este organismo y con el DADEP para tratar el tema, de forma que se obtengan las argumentaciones técnicas para definir el tratamiento contable.

Es preciso señalar que, atendiendo la normativa vigente, si se quisiera modificar la naturaleza del terreno de bien de uso público a bien fiscal con el fin de reconocer como un todo el inmueble, es necesario tramitar este cambio de uso ante el Concejo de Bogotá, el cual requiere que se entregue por parte de las ESES un bien con características equivalentes. Es de anotar que esta situación no fue viable en el proceso de saneamiento llevado a cabo con base en la Ley 716 de 2001, por cuanto las ESES no contaban con los recursos para efectuar dicha sustitución.

Es conveniente tener en cuenta que la Contaduría General de la Nación es el máximo órgano rector en materia contable pública en Colombia. En tal sentido se pronunció la Corte Constitucional mediante Sentencia C-487 de 1997, determinando que las normas y conceptos emitidos por esa entidad son de carácter vinculante y, en consecuencia, de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades sujetas a la aplicación de la Regulación Contable Pública.

Por lo expuesto anteriormente, se debe tener presente que la respuesta por parte de la Dirección Distrital de Contabilidad, se emite en atención a lo preceptuado por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (C.C.A.), y en virtud de lo dispuesto por el artículo 10° del Acuerdo 17 de 1995, numeral 5; por tanto, no es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,

MARCELA VICTORIA HERNÁNDEZ ROMERO  
Contadora General de Bogotá D.C.  
[contabilidad@shd.gov.co](mailto:contabilidad@shd.gov.co)

Revisado por:	Iván Javier Gómez Mancera Irma Consuelo Díaz García Zulay Viviana Muñoz Galván		
Proyectado por:	Marlene Herminia Lara Villalba		