



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., nueve (09) de junio de dos mil veintidós (2022)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD
Radicación: 11001032400020110013200
Demandante: MARIO DE JESÚS OSORIO
Demandado: INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL, EN ADELANTE IFI-, HOY MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
Tema: CONCESIÓN SALINAS - LA TRANSFERENCIA DE LOS BIENES FISCALES ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS EN VIRTUD DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 8º DE LA LEY 708 DE 2001 – PRUEBA DEL DOMINIO.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda de nulidad promovida por el ciudadano Mario de Jesús Osorio, en contra de la **Resolución 460 de 29 de mayo de 2009**, expedida en forma conjunta por el Gerente Liquidador del Instituto de Fomento Industrial, IFI, en Liquidación y el Director del IFI Concesión de Salinas.

I-. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

I.1.1. Las pretensiones

1. El señor Mario de Jesús Osorio, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), presentó demanda ante esta corporación judicial, con el fin de que se declare la nulidad de la **Resolución 460 de 29 de mayo de 2009** «*Por medio de la cual se transfieren los derechos sobre un bien inmueble a título gratuito al Municipio de Restrepo, Meta, de conformidad con el artículo 8º de la Ley 708 de 2001*». Las pretensiones del accionante, concretamente, son del siguiente tenor:

«[...] **PRIMERO.** - Se declare que es nula la resolución 460 de mayo 29 de 2009 “por medio de la cual se transfieren los derechos sobre un bien inmueble a título gratuito al Municipio de Restrepo, Meta, de conformidad con el artículo 8º de la Ley 708 de 2001” proferida en forma conjunta por: El Gerente Liquidador del Instituto de Fomento Industrial IFI, en liquidación y el Director del IFI Concesión Salinas.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

SEGUNDO. - Como consecuencia de la anterior declaración se indique que el acto administrativo declarado nulo queda sin efecto alguno.

TERCERO. - Para el cumplimiento de la sentencia se ordenará dar aplicación a los artículos 176 y 177 del C.C.A [...]»

I.1.2. Los hechos de la demanda

2. La parte actora relató como fundamentos fácticos, en síntesis, los siguientes:

3. Anotó que el Gerente Liquidador del IFI, en Liquidación, conjuntamente con el Director del IFI Concesión Salinas, expidieron la **Resolución 460 de 29 mayo de 2009**¹, mediante la cual transfirieron los derechos sobre un bien inmueble, a título gratuito, a favor del municipio de Restrepo, Meta y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 708 de 2001.

4. Precisó que el artículo 8° de la Ley 708 de 2001 exige, como presupuesto esencial para efectuar la transferencia, que se trate de un bien fiscal de «*propiedad de las entidades públicas del orden nacional*».

5. Sostuvo que el bien inmueble afectado se encuentra inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria 230-70625 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio, documento público en el cual figura únicamente una afectación de reserva para explotación minera, con destino a las «Salinas de Upín».

6. Anotó que en el folio de matrícula inmobiliaria 230-70625 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio no se observa tradición alguna del derecho de dominio en forma específica, tampoco aparece el titular del derecho de dominio inscrito ni identificadas la cabida y linderos del predio, datos necesarios para su correcta identificación.

7. Expresó que tal bien inmueble se encontraba afectado con un contrato de arrendamiento de naturaleza *intuitu personae* que se encontraba vigente y en etapa de ejecución.

8. Adujo que no se agotó el respectivo procedimiento de citación de los arrendatarios, con el fin de que estos pudieran hacerse parte dentro del procedimiento administrativo y hacer valer sus derechos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14 del CCA.

¹ «Por medio de la cual se transfieren los derechos sobre un bien inmueble a título gratuito al Municipio de Restrepo, Meta, de conformidad con el artículo 8° de la Ley 708 de 2001».



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

9. Subrayó que los activos y pasivos del liquidado IFI y de la Concesión Salinas fueron transferidos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2590 de 2003, modificado por el Decreto 1507 de 2009.

I.1.3.- Las normas violadas y el concepto de violación

I.3.1. Normas violadas

10. La parte demandante sostuvo que, con ocasión de la expedición de la **Resolución 460 de 29 de mayo de 2009** se habían vulnerado las siguientes disposiciones: los artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 29 y 209 de la Constitución Política; los artículos 2º, 3º, 14, 15, 28 y 35 del CCA; los artículos 669, 673, 674, 740, 744, 745, 756 y siguientes del Código Civil y el artículo 8º de la Ley 708 de 2001².

1.3.2. Concepto de violación

11. Estructuró el concepto de violación en las siguientes causales de nulidad de los actos administrativos: i) infracción de las normas superiores en que debió fundarse el acto acusado; ii) falsa motivación; iii) expedición irregular, y iv) desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa.

1.3.2.1. Primer cargo de nulidad. La infracción de las normas superiores en que debió fundarse el acto acusado

12. La parte demandante hizo alusión al contenido del artículo 8º de la Ley 708 de 2001, disposición normativa que sirvió de fundamento para la expedición de la resolución censurada, para resaltar que la transferencia a que alude la norma exige como presupuesto esencial que se trate de bienes fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional.

13. El actor sustentó la transgresión de los artículos 1º, 2º, 4º, 6 y 209 de la Constitución Política en que la entidad pública demandada efectuó la transferencia de un bien inmueble que estaba afectado con reserva minera y que no era de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, específicamente del liquidado Instituto de Fomento Industrial o IFI Concesión de Salinas.

14. Por lo anterior, en su sentir, se desconocen los siguientes artículos de la Constitución Política: artículo 1º: «[...] *puesto que es premisa fundamental en un*

² «Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones».



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

Estado de Derecho la sujeción de todos sus estamentos al ordenamiento jurídico»; artículo 2º, puesto que: «[...] no “mantiene la vigencia de un orden justo” y por el contrario contraviene el ordenamiento jurídico colombiano al aplicar como fundamento de su decisión una norma que no se ajusta a los supuestos de hecho»; artículo 4º, dado que: «[...] no garantiza “la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución»; artículo 6º, ya que se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, y artículo 209 por la vulneración de los principios que gobiernan la función administrativa.

15. En relación con la infracción del artículo 29 superior y de los artículos 2º, 3º, 14º, 15, 28 y 35 del CCA, el demandante adujo que la entidad demandada adoptó un procedimiento que no era aplicable al bien objeto de transferencia. Adicional a ello, aseveró que el bien objeto de la actuación se encontraba afectado con un contrato de arrendamiento. De tal suerte que los arrendatarios y colindantes del predio debieron ser citados para hacerse parte y hacer valer sus derechos dentro de la actuación administrativa.

16. En lo concerniente a la transgresión de los artículos 669, 673, 674, 740, 744, 745 y 756 del Código Civil y del artículo 8º de la Ley 708 de 2001, el accionante reiteró que la transferencia de los bienes inmuebles fiscales exige como requisito indispensable que se demuestre la propiedad de las entidades públicas del orden nacional, presupuesto que, insistió, no se acreditó, en tanto que el bien inmueble se encontraba afectado como reserva minera, tal y como consta con el folio de matrícula inmobiliaria respectivo, por lo que, a su juicio, *«[...] de manera alguna puede reputarse con propiedad a cargo del IFI O IFI Concesión Salinas».*

1.3.2.2. Segundo cargo de nulidad. De la falsa motivación

17. El demandante señaló que la Resolución 460 de 29 de mayo de 2009 se encuentra falsamente motivada pues los argumentos esgrimidos por la entidad demandada y que sirvieron de sustento para su expedición resultan contrarios a la realidad. En apoyo a su afirmación, formuló las siguientes consideraciones:

«PRIMERO. - Que por virtud de los principios de coordinación y colaboración establecidos en los artículos 2º, 113 y 209 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 6º de Ley 489 de 1998 (sic) las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los cometidos estatales, para lo cual prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar dicho ejercicio».

18. En relación con el ordinal primero, precisó que *«[...] el artículo 2º de la Carta Política no hace referencia a los principios de coordinación y colaboración como expresamente lo indica el considerando del numeral primero de la resolución objeto*



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

de la presente demanda por lo que no es procedente citar esta norma en el sentido allí explicado generándose la indebida aplicación de esta norma y adicionalmente se consigna una motivación que no es cierta [...]». Además, y frente al artículo 113 del Estatuto Superior adujo que el citado canon normativo «[...] únicamente se refiere al denominado principio de colaboración armónica, pero no al de coordinación por lo que en forma expresa la motivación no es cierta». Seguidamente añadió que no era cierto que el artículo 209 de la Constitución Política «[...] hace referencia a la coordinación de las actuaciones lo que es un contenido diferente, configurando así el concepto de falsa motivación». Para finalizar, explicó que el artículo 6° de la Ley 489 de 1998 si bien hace referencia «[...] a los principios de coordinación y colaboración de las funciones de las autoridades administrativas, empero, no se explica en qué forma se cumplen las funciones de cada uno (sic) de las autoridades a saber: IFI, IFI Concesión de Salinas y municipio de Restrepo, Meta».

«SEGUNDO.-Que de conformidad con el artículo 8° de la Ley 708 de 2001 “Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social y además que no lo requieren para el desarrollo de sus funciones y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme con sus necesidades, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 91 de 1989».

19. Precisó, en lo concerniente al ordinal segundo, que en los términos del artículo 8° de la Ley 708 de 2001, la transferencia debe recaer sobre bienes fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, es decir, debe tratarse de bienes respecto de los cuales exista una relación específica de propiedad. Por ende, en concepto del demandante, el artículo 8° de la Ley 708 de 2001 que se invocó como fundamento normativo no era aplicable a la citada transferencia pues, el IFI o el IFI Concesión Salinas carecía de título reconocido e inscrito ante la correspondiente oficina de instrumentos públicos, a lo que añadió que tampoco podía operar la tradición del inmueble mientras no se haya agotado el trámite de la inscripción del título conforme lo ordena el artículo 756 del Código Civil.

«TERCERO.- Que el párrafo 1° del artículo 8° de la Ley 708 de 2001 señala que a las transferencias de inmuebles referidas en dicho artículo, les será aplicable el procedimiento de enajenación previsto en el artículo 1° de la mencionada ley, el cual establece que se tendrán como únicos requisitos para que se lleven a cabo dichas transferencias, el título traslativo de dominio contenido en Resolución Administrativa expedida por la entidad propietaria del inmueble, y la tradición mediante la inscripción de la Resolución en la Oficina



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes (sic) y que para efectos de los derechos de registro, tales actos se considerarán actos sin cuantía.

20. Sostuvo, en lo relacionado con el ordinal tercero, que la entidad demandada no consultó la realidad jurídica del inmueble transferido, pues el mismo corresponde a un terreno que no tiene titular de derecho de dominio.

«QUINTO.- Que la petición de transferencia a título gratuito la justifica el Alcalde del Municipio de Restrepo, Meta, teniendo en cuenta que en su Plan de Desarrollo "Desarrollo con calidad Humana", se encuentra inscrito en el Banco de programas y proyectos, el denominado proyecto "Adecuación Mejoramiento y Remodelación del Parque Temático Cultural Recreacional y Turístico Upín", del que dicho inmueble haría parte integral».

21. Señaló, en lo atinente al ordinal quinto, que el Plan de Desarrollo del municipio de Restrepo no contempló el proyecto de *«Adecuación, mejoramiento y remodelación del parque temático, cultural, recreacional y turístico de Upín»*, y tampoco existe prueba tendiente a demostrar que el referido proyecto se encuentra registrado en el Banco de Programas y Proyectos del municipio de Restrepo.

«SEXTO.- Que mediante oficio del 20 de marzo de 2009, el Secretario de Planeación del Municipio de Restrepo, Meta, certificó que el uso del suelo establecido dentro del esquema de ordenamiento territorial, es compatible para el desarrollo del proyecto presentado por el Alcalde del Municipio».

22. Indicó, en lo que respecta al ordinal sexto, que el mismo secretario de planeación del municipio de Restrepo desmintió de forma expresa la afirmación relativa a que el proyecto en mención era compatible con el uso del suelo previsto en el esquema de ordenamiento territorial.

«SEPTIMO.- Que mediante oficio del 24 de marzo de 2009, el Tesorero Municipal de Restrepo, Meta certificó que existe disponibilidad presupuestal vigencia 2009, para respaldar el compromiso de construcción de dependencias municipales por un valor de treinta millones de pesos (\$30.000.000)».

23. Afirmó, en lo concerniente al ordinal séptimo, que la afirmación relacionada con la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal se contrapone con el oficio (sin identificar) emanado del Secretario de Hacienda del municipio de Restrepo.

«NOVENO. -Que el Comité Ejecutivo de IFI - Concesión de Salinas en sesiones del 17 y 29 de abril de 2009, autorizó la transferencia a título gratuito de los derechos sobre el inmueble no operacional, en cumplimiento de la Ley 708 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios, en armonía con lo señalado en el considerando anterior».



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

24. Precisó, en lo que atañe al ordinal noveno, que el bien inmueble objeto de la transferencia no tenía titular del derecho de dominio, de conformidad con el certificado expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio antes referido.

1.3.2.3. Tercer cargo de nulidad. De la expedición irregular

25. Explicó que el acto administrativo acusado fue expedido de manera irregular, vicio de nulidad que hizo consistir en «[...] *la omisión en la citación a terceros y la indeterminación del inmueble presuntamente transferido explicando su cabida y linderos, partiendo de un procedimiento previo de desenglobe [...]*».

1.3.2.4. Cuarto cargo de nulidad. Del desconocimiento del derecho de defensa y audiencia.

26. Insistió en que respecto del bien objeto de transferencia se había celebrado un contrato de arrendamiento vigente y de naturaleza *intuito personae*, por lo que ha debido surtir el procedimiento previo de notificación e información al arrendatario, con el fin de que este hiciera valer sus derechos³.

I.2. Contestación de la demanda

27. El apoderado judicial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sucesor procesal del liquidado IFI, contestó oportunamente la demanda y se opuso a las pretensiones de la misma con apoyo en los siguientes argumentos⁴:

28. Indicó que el Gerente Liquidador del IFI y el Director del IFI, Concesión Salinas, resolvieron transferir, a título gratuito, y en los términos de la Ley 708 de 2001, a favor del municipio de Restrepo, el derecho de dominio que la entidad tenía sobre una edificación denominada Casa 3, ubicada en el sector «*Cuatro Casas*», en la vereda de Salinas, edificada dentro de la reserva constituida a favor del Banco de la República mediante Resolución 235 de 26 de octubre de 1964 y posteriormente aclarada mediante Resolución 66 de 3 de mayo de 1995.

29. También aseguró que, mediante Escritura Pública 7797 del 5 de octubre de 1994, protocolizada ante la Notaría Primera de Bogotá se declaró, entre otros aspectos,

³ Al respecto, indicó que «[...] [l]a vulneración del acto demandado es mayúscula frente al contenido superior del artículo 29 de la Constitución Política, puesto que lo mínimo que esperaríamos un administrado, es que cuando le afecten en forma directa un derecho individual, previo trámite de la respectiva solicitud debe convocársele o informarle de la existencia de la petición. En forma particular nos referimos a los arrendatarios del bien presuntamente transferido [...]».

⁴ Folios 93 a 112 Cuaderno Principal.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

que todos los bienes muebles e inmuebles adquiridos por el Banco de la República para la Concesión de Salinas se traspasarían y entregarían directamente al Instituto de Fomento Industrial, IFI.

30. Con base en ello, sostuvo que la edificación denominada Casa N° 3, ubicada en el Sector Cuatro Casas de la Vereda Salinas, que fue transferida a título gratuito al municipio de Restrepo sí era un bien fiscal de propiedad del Instituto de Fomento Industrial - IFI.

31. Por otro lado, aseguró que, según consta con el Acta No. 01 de febrero 09 de 2010, se efectuó una diligencia en el despacho del entonces alcalde del municipio de Restrepo a la cual concurrió, entre otros, el señor Mario de Jesús Osorio, quien suscribió la correspondiente acta, en uno de cuyos apartes se señala lo siguiente: «[...] el Alcalde comenta que no se les puede extender más el plazo de entrega, estipulado por la notificación que les hizo el arrendador, debido a que el municipio tiene un proyecto que es un parque temático, el Sr. Mario Osorio comenta que no es partidario de solo dos meses, solicita que el plazo sea hasta el mes de septiembre, mientras ellos se pueden ubicar [...]».

32. De esta manera precisó que el municipio de Restrepo, entidad territorial a la que le fue transferido el bien inmueble, sí notificó al hoy demandante el contenido de la Resolución 460 de 29 de mayo de 2009, en su calidad de arrendatario, dando cumplimiento a lo estipulado en el parágrafo sexto del mismo acto.

33. En relación con los cargos de nulidad de la demanda, la entidad demandada defendió la constitucionalidad y legalidad del acto acusado, en los siguientes términos:

I.2.1. Respuesta al primer cargo. De la infracción de las normas en que debió fundarse

34. Contrario a lo afirmado por el actor, consideró que la Resolución 460 del 29 de mayo de 2009, se profirió en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 708 de 2001. De hecho, reiteró que el mencionado bien inmueble, a la fecha de transferencia del acto acusado era considerado un bien fiscal de la Nación, cuyo titular era el Instituto de Fomento Industrial, IFI.

I.2.2. Respuesta al segundo cargo. De la falsa motivación

35. Destacó que la resolución censurada fue expedida por esa entidad en ejercicio de las facultades legales y en procura de lograr los cometidos estatales, en especial, en cumplimiento al artículo 8° de la Ley 708 de 2001.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

I.2.3. Respuesta al tercer cargo. De la expedición irregular

36. Puntualizó que: «[...] no es a sujetos extraños al negocio jurídico de la transferencia, sino a las Partes del mismo, a quienes compete la respectiva aclaración de los linderos del inmueble, objeto de otorgamiento de la pertinente y simple escritura pública (para el caso, en que fuere necesario, a través de la resolución aclaratoria correspondiente), sin que ello suponga, la nulidad del negocio jurídico, como erróneamente lo pretende el actor».

I.2.4. Respuesta al cuarto cargo. Del desconocimiento del derecho de defensa y audiencia

37. Agregó que, de conformidad con el artículo 1973 del Código Civil, el arrendamiento es un contrato en el que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por el goce, obra o servicio un precio determinado. Así, el contrato de arrendamiento otorga la mera tenencia al arrendatario, por lo que el titular del dominio conserva el derecho de libre disposición que, en el caso particular, recaía en el Instituto de Fomento Industrial, IFI.

38. Por último, reiteró que el municipio de Restrepo sí notificó al hoy demandante el contenido de la Resolución 460 de 29 de mayo de 2009, en su calidad de arrendatario, dando cumplimiento a lo estipulado en el parágrafo sexto del mismo acto.

I.3.- Actuaciones surtidas en el proceso

39. Mediante providencia del 23 de marzo de 2012⁵, se admitió la demanda, se ordenó la notificación al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en su calidad de sucesor procesal del extinto IFI, y se denegó la medida cautelar deprecada. Mediante auto del 1º de noviembre de 2013⁶, se tuvo por contestada la demanda presentada por el apoderado del Ministerio de Industria y Comercio. A través de proveído de 4 de septiembre de 2014⁷, se decretaron las pruebas pertinentes y conducentes solicitadas por las partes. Finalmente, en providencia del 16 de febrero

⁵ Folios 63 a 68 Cuaderno Principal. Cabe destacar que, mediante auto de 13 de junio de 2013, se ordenó dejar sin efectos el literal a) del auto de 23 de marzo de 2012 que había ordenar la notificación personal al Instituto de Fomento Industrial IFI, en razón a que esa entidad fue liquidada el 31 de diciembre de 2009 (Folio 235).

⁶ Folio 273 Cuaderno Principal.

⁷ Folios 278 a 281 del Cuaderno Principal.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

de 2016⁸ se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto. Todos los sujetos procesales presentaron sus intervenciones de manera oportuna⁹.

40. La parte actora presentó sus alegatos de conclusión y solicitó ante esta jurisdicción que se accediera a las pretensiones de la demanda reiterando, en esencia, los mismos fundamentos esgrimidos en el libelo introductorio¹⁰.

41. El apoderado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitó tener en cuenta los medios de convicción decretados y aportados en el expediente para proferir el fallo correspondiente¹¹.

42. El agente del Ministerio Público presentó su concepto¹², en el cual solicitó que se debía mantener incólume la presunción de legalidad del acto acusado.

43. El concepto del procurador delegado destacó que, del texto del artículo 8° de la Ley 708 de 2001, era dable afirmar que las entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero pueden transferir a título gratuito a otras entidades públicas los bienes inmuebles fiscales de su propiedad conforme a sus necesidades y de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno nacional.

44. También se refirió a los medios de prueba aportados al proceso, para inferir que el Instituto de Fomento Industrial, IFI, sí era propietario del bien fiscal transferido a título gratuito, según lo acredita la Escritura Pública 7797 del 5 de octubre de 1994, elevada ante la Notaría Primera de Bogotá, cláusula vigésima séptima (27ª), la cual dispuso lo siguiente: «[...] todos los bienes muebles e inmuebles adquiridos por el Banco de la República para la Concesión de Salinas, se traspasarán y entregarán directamente al Instituto de Fomento Industrial -IFI». Igualmente, hizo alusión a lo consignado en el folio de matrícula inmobiliaria 230-70625 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio.

45. Por otro lado, consideró que la resolución censurada se encuentra acorde con la voluntad del legislador, ya que la transferencia a título gratuito entre entidades del Estado requiere, como único requisito, el título traslativo del dominio contenido en la resolución administrativa expedida por la entidad propietaria del inmueble y la

⁸ Folio 319 Cuaderno Principal.

⁹ Informe secretarial visible a folio 398 del Cuaderno Principal.

¹⁰ Folios 320 a 336 Cuaderno Principal.

¹¹ Folios 337 a 383 Cuaderno Principal.

¹² Folios 386 a 396 Cuaderno Principal.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

tradición, mediante la inscripción del respectivo título ante la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

46. Finalmente, el representante del Ministerio Público enfatizó que, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo del artículo sexto de la resolución censurada, el alcalde del municipio notificó por escrito al arrendatario, tal y como consta en el Acta No. 01 de 2010 arrimada al proceso¹³.

47. Valga resaltar que, encontrándose el proceso para proferir fallo, el despacho a cargo de la sustanciación del expediente, luego de evidenciar la falta de vinculación procesal del municipio de Restrepo, y en aras de brindar todas las garantías procesales al citado ente territorial, mediante auto de 23 de febrero de 2022¹⁴, ordenó su vinculación en calidad de litisconsorte cuasinecesario. En tal providencia se señaló lo siguiente:

«[...] Ahora bien, visto el contenido del acto demandado, el Despacho advierte que si bien el extremo pasivo se encuentra debidamente integrado¹⁵, en tanto que están vinculadas al trámite procesal las entidades que expidieron el acto acusado, también es cierto que dicho acto administrativo creó una situación jurídica en favor del municipio de Restrepo (Meta), con ocasión de la transferencia de los derechos sobre el bien inmueble denominado «Casa No. 3», ubicada en el sector «Cuatro Casas», en la vereda Salinas y, por ende, es claro que los efectos jurídicos de la sentencia que se profiera en el presente asunto, también le son extensibles al citado ente territorial.

¹³ Folios 386 a 396 Cuaderno Principal.

¹⁴ Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI. 11001-03-24-000-2011-00132-00. Índice 67.

¹⁵ (cita es original): En relación con la integración del extremo por pasiva, en tratándose de los procesos de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia de 15 de febrero de 2018, expediente 1001-03-24-000-2014-00573-00, Consejero Ponente: Doctor Hernando Sánchez Sánchez, señaló lo siguiente:

«[...] De lo anterior, se advierte que el litisconsorcio necesario por pasiva, en el marco de las demandas que se presenten en ejercicio de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad, estará conformado por las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que intervinieron en la autoría o expedición del acto administrativo - capacidad para ser parte-, las cuales actuarán en el proceso judicial por intermedio de la persona de mayor jerarquía de cada entidad que expidió el acto²⁸ -representación-.

Para estos efectos, se entiende que la autoría o expedición del acto administrativo se materializa con la firma del funcionario o funcionarios en el acto administrativo, quienes obraron en nombre y representación de la o de las respectivas entidades públicas o de los particulares que cumplen funciones públicas o de los demás sujetos de derecho que, de acuerdo con la ley, tengan capacidad para expedir actos administrativos.

De igual forma, se infiere que no integrarán el litisconsorcio necesario por pasiva en los referidos medios de control, los sujetos que, por diversas situaciones, intervinieron en el trámite pero no en la expedición del acto demandado, como tampoco los sujetos que deben ejecutar o cumplir o exigir el cumplimiento de lo ordenado o dispuesto en el mismo; lo anterior, sin perjuicio de que, por ser procedente, previa revisión de cada caso concreto, dichas autoridades puedan ser vinculados en calidad de terceros con interés [...]»



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

Sobre el particular, cabe poner de relieve que el artículo 62 del Código General del Proceso - CGP¹⁶, al regular la figura del litisconsorcio cuasinecesario¹⁷, dispone lo siguiente:

[...] **Artículo 62. litisconsortes cuasinecesarios.** Podrán intervenir en un proceso como litisconsortes de una parte y con las mismas facultades de esta, **quienes sean titulares de una determinada relación sustancial a la cual se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, y que por ello estaban legitimados para demandar o ser demandados en el proceso.**

Podrán solicitar pruebas si intervienen antes de ser decretadas las pedidas por las partes; **si concurren después, tomarán el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención** [...].

Así las cosas, el Despacho considera que en el presente asunto se configuran los presupuestos para vincular, como litisconsorte cuasinecesario de la parte demandada, al municipio de Restrepo (Meta), con la finalidad de que, si este ente territorial lo considera pertinente, pueda intervenir y ejercer sus derechos de contradicción y defensa.

48. En el anterior contexto, la citada providencia ordenó notificar al citado ente territorial, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 207 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 8° del Decreto Legislativo 806 de 2020. En cumplimiento de la citada orden, la Secretaría ordenó la notificación electrónica del ente territorial el día 2 de marzo de 2022¹⁸, la cual se entendió realizada el día 4 de marzo de 2022. Sin embargo, dentro de los términos previstos en el artículo 207 del CCA, no hubo manifestación alguna por parte del municipio de Restrepo. Valga resaltar que el día **25 de abril de 2022 (hora 5:50pm)**¹⁹, la apoderada del citado municipio de Restrepo allegó memorial contentivo de la

¹⁶ (cita es original del texto): Normatividad aplicable al presente asunto por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo.

¹⁷ (cita es original del texto): De acuerdo con lo señalado por el doctrinante Hernán Fabio López Blanco: «Código General del Proceso – Parte General», Editorial: Dupre Editores Limitada. 2019.
«[...] **Ciertamente, existen eventos en los cuales la sentencia, atendida a la naturaleza del derecho sustancial que rige las relaciones jurídicas que define, vincula a determinados sujetos así no hayan comparecido en calidad de demandantes o demandados, y sin que sea menester, so pena de nulidad de la actuación, propender por su obligatoria vinculación al proceso**

(...)

*Debido a que la no intervención de este litisconsorte (refiriéndose al cuasinecesario) no genera causal de nulidad, dado que le afecta la sentencia, pero su presencia no es condicionante para la validez de esta, es por eso **que en cualquier estado del proceso, podrá presentar su petición de participar en el proceso** (...)*

(...)

En suma, debe tenerse presente que este litisconsorte cuasinecesario entra al proceso de manera voluntaria, no es menester su citación y lo toma en el estado en que lo encuentra, por cuanto no se le da un plazo adicional para solicitar pruebas, como si se previó para los litisconsortes necesarios, pero a partir de su interrupción se ubica con las mismas prerrogativas y limitaciones de un litis consorte necesario [...]. (negritas fuera del texto).

¹⁸Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI. 11001-03-24-000-2011-00132-00. Índice 73.

¹⁹Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI. 11001-03-24-000-2011-00132-00. Índice 77.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

contestación de la demanda, pero debe resaltarse que el referido escrito fue presentado de manera extemporánea²⁰.

II. CONSIDERACIONES

49. La Sala de Decisión, por razones metodológicas y con el propósito de resolver la presente controversia, abordará los siguientes ejes temáticos: i) la competencia; ii) el acto acusado de ilegalidad; iii) el planteamiento del problema jurídico a resolver en el presente caso; iv) el análisis del problema jurídico, y v) las conclusiones del caso concreto.

II.1. Competencia

50. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política, y en atención a lo consagrado en el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019²¹, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

II.2.- Del acto administrativo demandado objeto de análisis de legalidad

51. El acto administrativo demandado es la **Resolución 460 de 29 de mayo de 2009** «Por medio de la cual se transfieren los derechos sobre un bien inmueble a título gratuito al Municipio de Restrepo, Meta, de conformidad con el artículo 8º de la Ley 708 de 2001», acto administrativo expedido conjuntamente por el Gerente Liquidador del Instituto de Fomento Industrial, IFI, en Liquidación y el Director del IFI Concesión de Salinas, decisión que en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

²⁰Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAJ. 11001-03-24-000-2011-00132-00. Certificación Secretarial de 16 de mayo de 2022. Índice 79 en la cual se señala:

«1. Se profirió providencia de 23 de febrero de 2022 en la cual ordenó **“...PRIMERO: VINCULAR al municipio de Restrepo (Meta), como litisconsorte cuasinecesario de la parte demandada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. SEGUNDO: Por Secretaría, y de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del CCA, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto Legislativo 806 de 2020, NOTIFICAR al municipio de Restrepo (Meta) de su vinculación procesal al trámite de la referencia ...”**.

2. Que en cumplimiento de dicha orden la Secretaría notificó electrónicamente a dicho municipio el día 2 de marzo de 2022, a las 11:16 A. M., como consta en el índice 73 del aplicativo de SAMAJ; lo que significa que el municipio en comento se entiende notificado el día 4 de marzo de la presente anualidad.

3. Que dentro de los términos establecidos en el artículo 207 del Código Contencioso Administrativo no hubo manifestación.

4. Que el día 25 de abril de 2022, a las 5: 50 P. M. la doctora ANGELA MARÍA CASTAÑEDA CARVAJAL, actuando en calidad de apoderada del Municipio de Restrepo allego memorial en el que manifiesta **“... ADJUNTAR CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA ...”**, como consta en el índice 77 del aplicativo de SAMAJ».

²¹ «Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado».



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

«[...] **ARTÍCULO PRIMERO.** Transferir a título gratuito, en los términos de la Ley 708 de 2001, referidos en los considerandos 2º y 3º de esta Resolución, a favor del Municipio de Restrepo, Meta, **los derechos que ostenta sobre de una (sic) edificación denominada CASA N° 3, Sector Cuatro Casas, ubicada en la Vereda Salinas, Cabecera Municipal de su jurisdicción, construida dentro de la Reserva constituida mediante Resolución N° 235 de 1964, aclarada mediante Resolución N° 66 de 1965 del Instituto colombiano de reforma agraria, INCORA, a favor del Banco de la República, en su calidad de concesionario.**

PARÁGRAFO PRIMERO. A la entidad territorial señalada en el inciso inmediatamente anterior, beneficiaria de la adjudicación de los derechos sobre el inmueble, le corresponde iniciar el trámite administrativo y las acciones legales pertinentes ante las autoridades competentes, para obtener conforme a la ley, la apertura del Folio de matrícula inmobiliaria, para efectos de su identificación e individualización ante la oficina de registro de instrumentos públicos de la jurisdicción en la cual se encuentra ubicado.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Los trámites administrativos y las acciones legales deberán llevarse a cabo hasta su perfeccionamiento, en un plazo máximo de tres (3) meses prorrogables por una sola vez por el mismo término, contados a partir de la fecha de publicación de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. Proceder con la entrega jurídica y material del activo denominado CASA N° 3, Sector Cuatro Casas, ubicada en la Vereda Salinas, situación que se hará constar mediante la suscripción del acta de entrega por las partes interesadas, en un plazo máximo de quince días (15) hábiles a partir de la fecha de publicación de la presente Resolución.

PARÁGRAFO. La entrega del activo objeto de la presente Resolución se realiza como cuerpo cierto y en el estado de mantenimiento y conservación en el que se encuentre.

ARTÍCULO TERCERO. Para todos los efectos legales será de exclusiva responsabilidad del Municipio de Restrepo, Meta, el reconocimiento y pago de los impuestos, tasas, contribuciones y deudas por concepto de servicios públicos, a partir de la publicación de la presente Resolución. En consecuencia, el ente territorial declara que el IFI - Concesión de Salinas y el Instituto de Fomento industrial, IFI, en Liquidación, no asumirán ni tendrán ningún tipo de responsabilidad por sumas adeudadas por esos conceptos a partir de la publicación de la mencionada Resolución.

ARTÍCULO CUARTO. Por virtud de la transferencia efectuada mediante la presente Resolución, el IFI - Concesión de Salinas, adelantará los trámites pertinentes para contabilizar tal operación descargándolo del activo.

ARTÍCULO QUINTO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 4637 del 05 de diciembre de 2008, la presente transferencia está sujeta a una condición resolutoria, consistente en que la entidad pública solicitante deberá garantizar el uso justificado presentado, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente Resolución.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

En el evento de cumplimiento de la condición resolutoria, esto es, que no se garantice dicho uso en el término señalado, el inmueble deberá ser restituido en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, a favor del IFI - concesión de Salinas o la entidad que asuma sus derechos y obligaciones, circunstancia calificada por esta, la cual desde ya, se encuentra facultada para ello.

ARTÍCULO SEXTO. Teniendo en cuenta que a través del presente acto administrativo se realiza la transferencia de los derechos sobre el activo adjudicado a favor del municipio de Restrepo, Meta, de la misma forma se efectúa la cesión de los contratos de arrendamiento y/o comodatos en caso de estar vigentes, si a ello hubiere lugar.

PARÁGRAFO. En el evento de que existan contratos de arrendamiento y/o comodatos vigentes, la entidad territorial se encargará de notificar por escrito al arrendatario o comodatario, según corresponda, observando las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de la publicación de la presente Resolución en el Diario Oficial con los efectos que ella produce.

ARTÍCULO SÉPTIMO. la presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación [...]»

II.3.- El problema jurídico a resolver en el presente caso

52. De acuerdo con el concepto de violación de la demanda, el problema jurídico que será abordado por la Sala de Decisión tiene por objeto definir si la Resolución 460 de 29 de mayo de 2009, mediante la cual el Gerente Liquidador del Instituto de Fomento Industrial, IFI, en Liquidación y el Director del IFI - Concesión de Salinas efectuaron la transferencia, a título gratuito, a favor del municipio de Restrepo, Meta, de los derechos que ostenta sobre la edificación denominada Casa 3, sector Cuatro Casas: i) desconoció el ordenamiento superior que le ha debido de servir de fundamento; ii) se encuentra falsamente motivada, y iii) si fue expedida de manera irregular o con transgresión del derecho de audiencia o de defensa.

II.4.- Análisis del problema jurídico

II.4.1.- De la infracción de las normas superiores. El incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 8° de la Ley 708 de 2001

53. Revisados los hechos y el concepto de violación de la demanda, se evidencia que las partes coinciden en aceptar que el Gerente Liquidador del Instituto de Fomento Industrial, IFI, en Liquidación y el Director del IFI - Concesión de Salinas, expidieron la Resolución 460 de 29 de mayo de 2009, mediante la cual se efectuó la transferencia de los derechos que ostentaba sobre una edificación denominada Casa 3, ubicada en el sector «Cuatro Casas», en la vereda de Salinas, cabecera municipal de su jurisdicción; bien inmueble que se encontraba dentro de la reserva



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

constituida mediante Resolución 235 de 26 de octubre de 1964 y aclarada mediante Resolución 66 de 3 de mayo de 1965.

54. Las partes en controversia admiten que la citada transferencia se realizó con fundamento en el artículo 8° de la Ley 708 de 2001, sin embargo, difieren en torno a si el municipio de Restrepo acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la citada disposición, la cual exige como condición necesaria para efectuar la transferencia del derecho de dominio, la titularidad del mismo por parte de la respectiva entidad pública.

55. De esta manera, el ciudadano Mario de Jesús Osorio, demandante en este proceso, asegura que el IFI carecía de título de dominio sobre el bien inmueble objeto de la transferencia, según consta con el folio de matrícula inmobiliaria 230-70625 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio, documento público en el cual figura únicamente una afectación de reserva para explotación minera, con destino a las «Salinas de Upín».

56. En cambio, la entidad pública demandada sostiene que, mediante Escritura Pública 7797 del 5 de octubre de 1994, otorgada ante la Notaría Primera de Bogotá se declaró, entre otros aspectos, que todos los bienes muebles e inmuebles adquiridos por el Banco de la República para la Concesión de Salinas se traspasarían y entregarían directamente al Instituto de Fomento Industrial, IFI. De tal suerte que, contrario a lo afirmado por el actor, el bien objeto de la transferencia sí tenía la naturaleza de bien fiscal de propiedad del Instituto de Fomento Industrial, IFI.

57. Con el propósito de esclarecer si en la cuestionada transferencia del derecho de dominio se acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 8° de la Ley 708 de 2001, la Sala, previamente a emitir de fondo al respecto y por razones metodológicas, procederá a analizar los siguientes aspectos relevantes: i) la transferencia de los bienes fiscales entre entidades públicas en virtud de lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 708 de 2001, ii) el contexto en que se produjo la expedición del acto administrativo demandado, para finalmente, iii) señalar las respectivas conclusiones.

II.4.1.1. La transferencia de los bienes fiscales entre entidades públicas en virtud de lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 708 de 2001

58. El Congreso de la República, en el año 2001, aprobó la Ley 708, por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social, con el objetivo de poder dar solución al déficit de vivienda de interés social, mediante el aprovechamiento de los bienes fiscales inactivos de las entidades



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

estatales. Dicho propósito quedó consignado en el artículo 1° de la citada norma, en cuanto dispuso que las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder Público, así como los órganos autónomos e independientes debían transferir a título gratuito al entonces Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en el término y con la progresividad que establezca el Gobierno nacional; transferencia que se realizara frente a los bienes inmuebles fiscales de su propiedad o respecto de la porción de aquellos con vocación para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

59. Ahora bien, en los debates que se dieron al interior del órgano deliberativo, el legislador amplió el propósito inicial perseguido por la ley, al permitir que la transferencia pueda recaer sobre bienes fiscales ociosos que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social y no son requeridos para el desarrollo de sus funciones; bienes estos que podrían ser utilizados por otras entidades del Estado conforme a sus necesidades²². En efecto, el artículo 8° de la Ley 708 de 2001, siendo consecuente con tal designio, dispuso lo siguiente:

«[...] Artículo 8o. **Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional**, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes, **que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, y además que no los requieran para el desarrollo de sus funciones, y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme a sus necesidades**, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9a. 1 de 1989.

Parágrafo 1o. A las transferencias de inmuebles referidas en el presente artículo, les será aplicable el procedimiento de enajenación previsto en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo 2o. Exceptúanse del deber consagrado en el presente artículo a las sociedades de economía mixta y aquellos bienes de las entidades en liquidación que amparen los pasivos pensionales.

Parágrafo 3o. Los bienes inmuebles fiscales que hagan parte de los planes de enajenación onerosa a los que se refiere el presente artículo, podrán ser transferidos, previo avalúo, a título de aportes, de capital a sociedades comerciales o de economía mixta. Así mismo, las entidades territoriales, como pago de las deudas de orden territorial que recaigan sobre los inmuebles,

²² La Corte Constitucional, en sentencia C- 904 de 2011, al analizar la constitucionalidad del artículo 8° de la Ley 708 de 2001



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

podrán recibir aportes de capital en sociedades comerciales o de economía mixta [...]»

60. El Decreto 724 de 2002 «*Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7° y 8° de la Ley 708 de 2001*» reglamentó el artículo 8° de la citada ley, en los siguientes términos:

«Artículo 3º. Reordenamiento de la propiedad inmueble fiscal estatal. En desarrollo del artículo 8º de la Ley 708 de 2001, las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder público, así como los órganos autónomos e independientes, identificarán los inmuebles de su propiedad que no requieran para el desarrollo de sus funciones; que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social y que no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa, **con la finalidad de ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas que los requieran para el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con sus necesidades.**

Las entidades propietarias de los inmuebles de que trata el inciso precedente, deberán enviar la anterior información al Ministerio de Desarrollo Económico tratándose de inmuebles urbanos y, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tratándose de inmuebles rurales, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto, con el fin de que estos divulguen dicha información, a través de un medio informativo del gobierno nacional.

Las entidades públicas interesadas en adquirir los inmuebles fiscales o la porción de ellos, podrán requerir su entrega a las entidades propietarias previa identificación, cabida y linderos del inmueble. Para tal efecto, las entidades públicas propietarias procederán a la respectiva transferencia a título gratuito dentro de un término máximo de tres (3) meses siguientes al requerimiento formulado por la entidad interesada, atendiendo al orden de recibo de la solicitud.

Los trámites administrativos y de registro de inmuebles que demande su transferencia gratuita, se efectuarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º de la Ley 708 de 2001.

La entidad receptora del inmueble responderá por el debido uso de los bienes transferidos».

61. La Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto 2016-2241 de 12 de junio de 2015²³, al referirse al alcance y propósito perseguido por el legislador al expedir el artículo 8º de la Ley 708 de 2001, consideró lo siguiente:

«[...] Desde hace varios años ha sido preocupación del Congreso de la República y del Gobierno Nacional la de darle un uso productivo a los bienes o

²³ Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 12 de junio de 2015, radicado: 11001-03-06-000-2014-00140-00(2219-224 AM), MP: Álvaro Namen Vargas (E).



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

activos del Estado, ante la constatación de que algunas ramas, entidades y organismos públicos son titulares de bienes que no usan para el cumplimiento de sus funciones o que subutilizan, mientras que otras entidades, ramas y organismos del Estado carecen de los activos mínimos necesarios para ejercer adecuadamente sus funciones y realizar los objetivos que la Constitución o la ley les han fijado, situación que a todas luces resulta anómala y atenta contra los principios generales de la administración pública.

Con el fin de superar esta situación y de racionalizar la propiedad y el uso de los bienes del Estado, se han expedido diversas normas legales y reglamentarias para obligar a las entidades que son titulares de bienes ociosos o improductivos a cederlos a otras entidades que sí los requieren para el cumplimiento de su objeto, e incluso a particulares, como sucede con las disposiciones que pretenden fomentar el desarrollo de planes de vivienda de interés social.

A este respecto puede citarse, en primer lugar, la Ley 708 de 2001²⁴, que consagra la obligación para todas las entidades y organismos públicos de transferir al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE (actualmente liquidado), los bienes inmuebles de su propiedad que sean aptos y tengan vocación para ejecutar programas de vivienda de interés social [...]»

62. La misma Sala de Consulta y Servicio Civil, al referirse a los requisitos para efectuarse la transferencia, en concepto 2132 de 20 de junio de 2013²⁵, indicó lo siguiente:

«[...] Tres aspectos deben resaltarse de este artículo para efectos de la presente consulta:

a. La operación recae sobre *bienes inmuebles fiscales*, esto es, sobre bienes cuyo uso no pertenece a la generalidad de los habitantes (artículo 674 del Código Civil) y que se rigen, salvo algunas excepciones, por reglas similares a las que regulan el derecho de propiedad de los particulares²⁶

b. Al igual que el artículo 1 de la ley, el artículo 8 impone un *deber de transferencia gratuita*; en este caso, el deber recae sobre bienes fiscales que la entidad no requiera para el cumplimiento de sus funciones y no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, ni formen parte de sus planes de enajenación onerosa.

c. Por parte de la entidad que recibe el bien, la norma exige que ésta lo necesite para el cumplimiento de sus funciones y que, en consecuencia, **lo destine**

²⁴ (cita es original): “*Por la cual se establecen normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones*”.

²⁵ (cita es original): Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado: **11001-03-06-000-2012-00222-00(2132)**, MP: **William Zambrano Cetina**.

²⁶ (cita es original): Concepto 1957 del 3 de septiembre de 2009. M.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Al respecto puede verse también el Concepto 1800 de 2007, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

efectivamente a ello; precisamente, el artículo 4º del decreto 4637 de 2008²⁷ dispone que *“la solicitud de transferencia a la entidad propietaria del bien debe justificar la destinación que se dará al inmueble, en virtud del objeto social de la entidad solicitante”*.

En síntesis, se trata de una operación de derecho público *sui generis* que presenta características particulares: recae sobre bienes que conforman el patrimonio del Estado; se da exclusivamente entre entidades públicas; y tiene un fin específico de racionalización y eficiencia en el uso del patrimonio público inmobiliario.

Es pertinente advertir que aunque existe un traslado patrimonial de un bien de una entidad estatal a otra, *en todo caso, el activo no pierde su naturaleza de bien fiscal ni sale del patrimonio general del Estado*. De modo que, salvo los casos en que el destino del bien es la construcción de vivienda de interés social (donde el destino final es la entrega de su propiedad a los particulares beneficiarios), la transferencia de bienes entre entidades del Estado regulada en la ley 708 de 2001 no está diseñada para que el patrimonio inmobiliario del Estado se reduzca o se privatice, sino para que se reorganice en orden a su mejor aprovechamiento.

Igualmente, cabe decir que si bien se está frente a un acto de transferencia gratuita, éste se lleva a cabo en cumplimiento de un deber legal y no como una donación o acto de mera liberalidad de la entidad que hace la transferencia; por ello, comporta deberes tanto para la entidad que entrega el bien (verificar que el bien recibe el uso solicitado) como para la entidad que se beneficia con él (darle exclusivamente el destino que fundamentó la transferencia y que debe estar relacionado con sus funciones legales).

De este modo, como se verá enseguida, la transferencia del bien no agota la vigilancia, seguimiento y control que debe ejercer la entidad que lo transfiere para garantizar su debida utilización. Por lo mismo, la entidad que recibe el bien no puede dedicarlo a cualquier actividad, sino que debe darle el uso que sirvió de fundamento a su solicitud, el cual, como se señaló, debe estar relacionado con las funciones constitucionales o legales que le corresponde cumplir». (destacado es original y subrayado nuestro).

II.4.1.2. El contexto en que se produjo la expedición del acto administrativo censurado

63. La Constitución Política de 1886 prescribió que pertenecían a la República de Colombia, entre otros bienes, los baldíos, las minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio es recobrado por la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados o a favor de estos por la Nación, a título de indemnización (artículo 202, numeral 2º de la Constitución Política de 1886).

²⁷ (cita es original): Vigente al momento en que se dio la transferencia del bien objeto de consulta.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

64. De conformidad con la Ley 20 de 1969²⁸ todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta excepción, a partir de la vigencia de esa ley, solo comprendía las situaciones jurídicas subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos (artículo 1°) y se definió que el objeto de los derechos que a cualquier título otorgue la Nación sobre sus minas consistía en el aprovechamiento total de las sustancias económicamente explotables que se encuentren en la correspondiente zona, mediante su previa exploración técnica (artículo 2°).

65. La administración y explotación de las salinas estuvo a cargo inicialmente del Banco de la República, de conformidad con lo dispuesto en los Decretos 2214 de 1931²⁹ y 1529 de 1942 y en la Escritura Pública 1248 de 24 de mayo de 1941, entidad que inicialmente asumió la explotación de las minas de sal terrestres y, luego, de las marítimas.

66. En virtud de este contrato de administración, el Gobierno nacional dispuso la entrega al Banco de la República de las Salinas con todos los edificios, herramientas, útiles, enseres en general y existencias en especie que se hallaran en las mismas y que estuvieran destinadas al beneficio o explotación de estas. En armonía con ello, el artículo 7° del Decreto 2214 de 1931, dispuso lo siguiente:

«[...] SEPTIMO. El Gobierno entregará al Banco de la República, tan pronto como esté perfeccionado este contrato, las Salinas de que se trata, con todos los edificios, herramientas, útiles, enseres en general y existencias en especie que se hallen en las mismas Salinas y que en cualquier forma estén destinados al beneficio o explotación de las mismas. **Dicha entrega se hará por riguroso inventario, que se tendrá en cuenta para la devolución una vez que cesen los efectos del presente contrato.** [...]»

67. Dentro de dicho contexto, el extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA-, en uso de las facultades previstas en el artículo 6° de la Ley 34 de 1936³⁰

²⁸ «Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos».

²⁹ «Por el cual se aprueba un contrato entre el Gobierno Nacional y el Banco de la República». En virtud del artículo 1° el Gobierno Nacional concede al Banco de la República la explotación de las Salinas terrestres de Zipaquirá, Nemocón, Tausa y Sesquillé, situadas, respectivamente en los Municipios de dichos nombres, sujetando dicha explotación a las diferentes estipulaciones previstas en dicho decreto.

³⁰ «Por la cual se reforman algunas disposiciones del Código Fiscal y de las Leyes 47 de 1926 y 85 de 1920, se adiciona la Ley 52 de 1931, se deroga la 75 de 1887, se dictan algunas medidas sobre baldíos y se sustituye el ordinal 1° del artículo 1677 del Código Civil». El artículo 6 señala: «**Artículo 6°.** Cuando adyacentes a las salinas o minas de propiedad de la Nación hubiere terrenos baldíos, el Gobierno procederá, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a levantar los planos de porciones de terrenos apropiados para la explotación de dichas minas o salinas, en extensiones no mayores de cuatro mil hectáreas (4.000) hectáreas para cada una, a fin de que tales terrenos sean reservados para la Nación, sin que puedan ser adjudicados por ningún concepto».



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

y los artículos 3º y 39 de la Ley 135 de 1961³¹, expidió la Resolución 235 de 26 de octubre de 1964³², aclarada a través de la Resolución 66 de 3 de mayo de 1965³³, mediante la cual reservó, en favor del Banco de la República, un terreno baldío ubicado en la jurisdicción del municipio de Restrepo, departamento del Meta, cuya extensión fue de 408 hectáreas, 3.939 metros cuadrados, con los siguientes linderos:

«[...] Oriente: del mojón No. 1 se tomó rumbo N 27º 08´ E al mojón No. 2 colocado a 605, 21 metros en recta del anterior.

Noreste: del mojón No. 2 se sigue al mojón No.3 rumbo No. 45º 57´ W a 2.463.63 metros en recta del anterior.

Occidente: del mojón No. 3 se sigue al mojón No.7 con los siguientes detalles del Poligonal: al mojón No. 4 rumbo S 35º W 13W distancia S 6º 06´ W y distancia 877.81 metros, del mojón 5 al mojón 6 rumbo S 12º 10´ W y distancia de 1.089.57 metros y del mojón No.6 al mojón No.7 rumbo S 27º 47´ W distancia de 893.33 metros en recta del anterior. Este costado mide 3.189.08 metros.

Sur: del mojón No. 7 al mojón No. 8 se tomó rumbo N 82º 15 E y distancia de 1.928.33 metros en recto.

Oriente: del mojón No. 8 continúa el lindero del predio con rumbo N. 2º 28´ E y distancia de 601.41 metros a encontrar el mojón No.9 y por último de este se tomó rumbo S 76º 53´ E y distancia de 490.60 metros a encontrar el mojón No. 1 punto de partida y cierre. Este costado mide 1.706.22 metros [...]

³¹ «Sobre reforma social agraria».

El artículo 3º de la citada norma le asignó al extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, entre otras funciones, la relativa a administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicar las o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley.

El artículo 39 señala: «El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria queda autorizado para constituir sobre las tierras baldías cuya administración se le encomienda, reservas destinadas a la Conservación de los recursos naturales o a servicios públicos, conforme a las disposiciones legales vigentes.

Igualmente podrá sustraer de tal régimen tierras que hubieren sido colocadas bajo éste o que el mismo Instituto hubiere reservado, si encontrare que ello conviene a los intereses de la economía nacional. Las resoluciones que se dicten de conformidad con los incisos precedentes requieren para su validez la aprobación del Gobierno. El instituto procederá dentro del menor término posible, a constituir las reservas de que trata el literal (d) del artículo 107 del Código Fiscal, previa la delimitación de las superficies respectivas.

Las resoluciones que decreten la constitución de zonas de reserva serán publicadas en las Cabeceras, Corregimientos e Inspecciones de los Municipios en donde ellas se encuentren, en la forma prevista por el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal».

³² Folios 100 del Anexo 2.

³³ Folios 101 a 102 Anexo 2.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

68. Posteriormente, se expidió la Ley 41 de 1968³⁴, la cual autorizó al Gobierno nacional para celebrar con el Instituto de Fomento Industrial, IFI, un contrato de concesión o de administración delegada -según lo considere más conveniente-, para continuar con la explotación de las Salinas nacionales, el comercio de sales en el país, y en general, para que el IFI tomara a su cargo todas las funciones y actividades que el Banco de la República venía desarrollando como concesionario de la Nación y para la explotación de las Salinas (artículo 4° *ibidem*). En igual sentido, se facultó al Gobierno nacional para convenir con el Banco de la República todo lo relacionado con la terminación de los contratos vigentes sobre la Concesión de Salinas y la entrega al Instituto de Fomento Industrial, IFI, de los bienes y empresas que forman parte de su patrimonio (artículo 5° *ejusdem*).

69. Con fundamento en lo anterior, mediante Escritura Pública 1753 de 2 de abril de 1970 de la Notaría 7ª del Círculo de Bogotá D.C.³⁵, el Gobierno nacional, representado por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía y por el Instituto de Fomento Industrial, IFI, suscribieron el «*contrato de administración delegada*», por medio del cual se dio por terminado el contrato de concesión de salinas suscrito entre el Gobierno nacional y El Banco de la República y que estaba contenido en los Decretos 2214 de 1931 y 1529 de 1942 y en la Escritura Pública 1248 de 24 de mayo de 1941. Sumado a lo anterior, se suscribió un nuevo contrato de concesión entre el Gobierno nacional y el Instituto de Fomento Industrial, IFI, cuyo objeto, según la cláusula sexta del mismo, es el siguiente: «[...] *el Gobierno otorga en concesión al Instituto todas las salinas terrestres y marítimas de propiedad nacional; para que este las explote y administre, tanto las que actualmente se benefician, como las que se establezcan o puedan establecerse posteriormente en el territorio nacional*».

70. Así mismo, el Gobierno nacional autorizó al Banco de la República para efectuar el traspaso y la entrega, directamente, al Instituto de Fomento Industrial, IFI, como nuevo concesionario de las Salinas, de todos los bienes muebles e inmuebles que integraban el patrimonio de las Salinas y que fueron adquiridos por el Banco de la República para la concesión en desarrollo de su administración. En tal sentido, la cláusula 27 del citado contrato estableció³⁶:

«[...] VEINTISIETE. El Gobierno autoriza a el BANCO y el BANCO acepta proceder **al traspaso y entrega directa a EL INSTITUTO de todos y cada uno de los bienes corporales e incorporeales, muebles o inmuebles, que forman parte del patrimonio de la Concesión de Salinas y que el BANCO tenga o**

³⁴ «Por la cual se conceden unas autorizaciones al Gobierno Nacional, se ordena la capitalización del Instituto de Fomento Industrial y se propende por el desarrollo económico industrial regional».

³⁵ Folios 53 a 61 Anexo 2.

³⁶ Folios 22 a 32 – 78 a 82 Cuaderno Anexo 2.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

haya adquirido en desarrollo de los contratos y normas a qué se refiere el literal a) de los considerandos. Esta entrega se iniciará dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de vigencia del presente contrato y se efectuará mediante la firma de las actas y de los documentos públicos o privados que fueren legalmente necesarios para que el INSTITUTO entre en posesión de todos los bienes de la concesión de Salinas y tenga título jurídico o personería para explotarlos y administrarlos conforme a este contrato. Es entendido que lo previsto en esta cláusula incluye el traspaso y entrega de los bienes que constituyen el aporte de capital de qué trata la sección tercera del presente contrato. [...]»

71. La cláusula 26 del referido contrato dispuso que, una vez terminada la concesión, el Instituto de Fomento Industrial, IFI, debía hacer entrega al Gobierno nacional de los bienes de que ella forman parte, en los siguientes términos:

«[...] VEINTISÉIS.- Terminada la concesión por cualquiera de las causas previstas en las cláusulas precedentes, el **INSTITUTO hará entrega a EL GOBIERNO de los bienes que de ella forman parte**, a menos que, hecha la liquidación de las cuentas respectivas, existiere saldo a favor de EL INSTITUTO y a cargo de EL GOBIERNO; en este caso el primero continuará administrando los bienes hasta que le sea cubierto el saldo en referencia, pudiendo destinarse a tal fin el producto de la explotación de los bienes de la concesión. En el caso previsto en la presente cláusula y cuando se tratare del vencimiento del plazo estipulado este se entenderá automáticamente prorrogado por el tiempo necesario para cubrir el saldo que existiera a favor de EL INSTITUTO».

72. En relación con la naturaleza de dicho contrato, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de 10 de diciembre de 1971³⁷, indicó que los contratos celebrados con el Banco de la República y el Instituto de Fomento Industrial, IFI, para la explotación y administración de las salinas nacionales no son de concesión de un servicio público sino un **contrato interadministrativo de administración delegada de un bien de la Nación, pues, entre otras cosas, no conceden la disposición de los bienes de la Nación**. Señala la decisión:

«[...] Las cosas no son tales por el nombre que se les dé sino por la esencia intrínseca de las finalidades a que obedece su creación. **En el presente caso, las salinas marítimas y terrestres del Estado, son una propiedad de la Nación, un monopolio fiscal**. Y es sabido que la concesión, en derecho administrativo, es uno de los procedimientos jurídicos para prestar los servicios públicos. Los tratadistas la definen diciendo que es una forma de gestión de un servicio público en la cual la persona jurídica de derecho público, o concedente, encarga por contrato administrativo a un particular o concesionario de hacer funcionar a sus expensas, riesgos y peligros de tal servicio permitiéndole remunerar su actividad mediante los derechos o tasas que han de cobrarse a los usuarios. **En el caso de autos, los contratos administrativos del**

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, actor: Juan Manuel García y otros, radicado 1376, MP: Álvaro Orejuela Gómez.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

Gobierno con el Banco de la República, primero, y con el Instituto de Fomento Industrial, ahora, no establecen para el concesionario la obligación de hacer funcionar un servicio o una explotación industrial a sus expensas, riesgos y peligros, ni lo autorizan para reembolsar con los dineros provenientes de la explotación de las salinas los gastos que realice, ni le conceden la libre disposición del bien de la Nación, en forma alguna. Las leyes, y en especial la 264 de 1938, autorizan al Gobierno para buscar en la explotación de las salinas una base comercial, con la debida consideración a los intereses sociales, económicos y fiscales del país, pero en su artículo 9º., inciso segundo, dice con toda claridad, lo siguiente: “Los gastos que requieran la administración y explotación de dichas riquezas se harán con los mismos productos de ellas, y en el Presupuesto Nacional de rentas sólo se computarán en el renglón correspondiente sus saldos líquidos favorables”. De donde se infiere que el legislador tenía la intención manifiesta de que se creara **un organismo de “administración y explotación”, en otras palabras, una Administración delegada de carácter comercial y que la denominación de “concesión” fue adoptada por el gobierno en sus contratos, sin cuidarse especialmente de la precisión jurídica de tal concepto [...]**³⁸».

73. La entrega material e inmaterial de todos los bienes inmuebles, enseres, equipos, maquinarias que formaban parte del patrimonio de la Concesión Salinas se realizó por el Banco de la República mediante la Escritura Pública 3112 de 18 de junio de 1970 de la Notaría Quinta del Círculo de Bogotá³⁹.

74. Mediante Escritura Pública 7797 del 5 de octubre de 1994 de la Notaría Primera del Círculo de Bogotá⁴⁰, el Banco de la República traspasó al IFI - Concesión Salinas, el uso y disposición de la reserva constituida por el Instituto Colombiano de Reforma Urbana con destino a las Salinas de Upín, que había sido efectuada mediante la Resolución 231 de 26 de octubre de 1964, aclarada mediante la Resolución 66 de 3 de mayo de 1965, la cual se distingue con el folio de matrícula inmobiliaria 230-70625 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Villavicencio.

75. A través de la Resolución 460 de 29 de mayo de 2009, el Gerente Liquidador del Instituto de Fomento Industrial, IFI, en Liquidación y el Director del IFI - Concesión

³⁸ En igual sentido, se puede consultar el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de 7 de febrero de 1994 (radicado 934), MO: Javier Henao Hidrón, oportunidad en la cual se señaló: «[...] esta Corporación - que en principio pudo tener una jurisprudencia vacilante -, desde el fallo de la Sección Segunda proferido el 10 de diciembre de 1971, sostiene que los contratos celebrados con el Banco de la República y el Instituto de Fomento Industrial para la explotación y administración de las salinas nacionales, no son de concesión de un servicio público sino de **administración delegada de un bien de la Nación [...]** El contrato suscrito el 2 de abril de 1970 entre la Nación y el Instituto de Fomento Industrial para la explotación y administración de las salinas nacionales, conocido con el nombre de “Concesión de Salinas”, es realmente un contrato interadministrativo de administración delegada».

³⁹ Folios 62 a 64 Anexo 2.

⁴⁰ Folios 93 a 99 Anexo 2.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

de Salinas efectuaron la transferencia, a título gratuito, en los términos previstos en el artículo 8° de la Ley 708 de 2001, y a favor del municipio de Restrepo, de los derechos que tenían sobre la edificación denominada Casa 3, sector Cuatro Casas, ubicada en la Vereda de Salinas⁴¹.

76. El Gobierno nacional, representado por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía y el Instituto de Fomento Industrial, IFI, en Liquidación, suscribieron el Acta de Terminación y Liquidación del contrato de administración delegada el día 29 de diciembre de 2009 y protocolizada mediante la Escritura Pública 1683 de 23 de abril de 2010⁴². Cabe resaltar que el folio de matrícula inmobiliaria 230-70625 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Villavicencio⁴³ refleja la anterior situación del inmueble, en los siguientes términos:

«[...] DESCRIPCIÓN: CABIDA Y LINDEROS:

TERRENO BALDIO CUYA EXTENSION APROXIMADA ES DE 408 HECTAREAS 3.939 METROS CUADRADOS, DESCRIPCION Y DEMAS ESPECIFICACIONES SEGUN RESOLUCION N. 235 DEL 26-10-64 PROCEDENTE DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA (INCORA) DE VILLAVICENCIO, ARTICULO 11 DECRETO 1711/84.-

DIRECCION DEL INMUEBLE

Tipo de Predio: RURAL

1) LOTE.

MATRICULA ABIERTA CON BASE EN LA(s) SIGUIENTE(s) (En caso de integración y otros)

ANOTACION: Nro 001 Fecha: 30-03-1993 Radicación: 03913

Doc: RESOLUCION 235 DEL 26-10-1964 INCORA DE VILLAVICENCIO VALOR ACTO: \$0 **ESPECIFICACION: OTRO: 999 RESERVA CON DESTINO A LAS SALINAS DE UPIN**

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA (INCORA)

A: **BANCO DE LA REPUBLICA X**

ANOTACION: Nro 002 Fecha: 30-03-1993 Radicación: 03914

Doc: RESOLUCION 66 DEL 3-05-1965 INCORA DE VILLAVICENCIO VALOR ACTO: \$0 **ESPECIFICACION: OTRO: 999 ACLARACION RESOLUCION 235**

⁴¹ Folio 80 del Anexo 2.

⁴² Folios 145 a 157 Anexo 2.

⁴³ Folio 1 y reverso Anexo 2.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

DEL 26-10-64 PROCEDENTE DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA (INCORA) SENTIDO DESTINACION SALINAS DE UPIN **PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio- I-Titular de dominio incompleto)**
DE: INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA (INCORA)
A: **BANCO DE LA REPUBLICA X**

ANOTACION: Nro 003 Fecha: 27-10-1994 Radicación: 18155
Doc: ESCRITURA 7797 DEL 05-10-1994 NOTARIA PRIMERA DE SANTAFE DE BOGOTA VALOR ACTO: \$0 ESPECIFICACION: OTRO: 999 CUMPLIMIENTO CLAUSULA 27 ESCRITURA 1753-02-04-70 NOTARIA SEPTIMA DE SANTA FE DE BOGOTA SENTIDO **TRASPASO DIRECTO DE BIENES A NUEVO CESIONARIO CONCESION SALINAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)**
DE: BANCO DE LA REPUBLICA
A: **INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL IFI- CONCESION SALINAS [...]».**

77. El Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, el día 26 de marzo de 2012, dentro del radicado 2009-01772, resolvió condenar al señor Wilder Janer Montenegro Mancera, como cómplice por el delito de falsedad ideológica en documento público, funcionario que suscribió el documento público contentivo del certificado de disponibilidad presupuestal; documento que a su vez sirvió de sustento para la expedición de la resolución acusada.

78. En la citada providencia quedó consignado lo siguiente:

«Respecto del certificado de disponibilidad presupuestal 103 de Marzo 24 de 2009, que respalda el compromiso del proyecto materia de investigación, de acuerdo con los documentos aportados por los denunciados, es sabido que para el rubro construcción de dependencias municipales, identificado con el Código número 16.1. no ha existido apropiación inicial, por consiguiente no existe disponibilidad alguna a la fecha y el rubro identificado con el código 16.2. Mejoramiento y Mantenimiento de Dependencias municipales, existe una apropiación inicial de \$41.000.000,00, pero la apropiación definitiva es por \$29.073.788,00, y revisadas las ejecuciones pasivas del año 2009, específicamente, la de Marzo, mes en que se extiende el documento “Certificado de Disponibilidad Presupuestal” por parte del Secretario de Hacienda de ese entonces, se evidencia que no existe presupuesto inicial para los códigos 16.1.1 y 16.1.2.

De toda la información suministrada se indica que quien extendió y firmó el documento público denominado Certificado de Disponibilidad Presupuestal, fue el señor Wilder Janer Montenegro Mancera, quien para la fecha de comisión de los hechos fungía como tesorero, nombrado mediante Decreto número 007 de Enero 2 de 2008 y posesionado mediante acta número 005 del mes día y año mencionados.

[...]



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

Realmente, su conducta transgredió efectivamente la prohibición normativa colocando en peligro de manera real, el bien jurídico tutelado por el Estado, como es la Fe Pública, sin que el Despacho encuentre bajo ninguna perspectiva, justificación en su actuar ilícito (C.P. Art. 11)».

79. En consecuencia, la citada decisión judicial dispuso:

«RESUELVE:

PRIMERO: CONDENAR a WILDER JANER MONTENEGRO MANCERA [...] a la pena de TREINTA Y SEIS (36) MESES DE PRISIÓN, como CÓMPLICE responsable del delito de FALSEDAD IDEOLÓGICA EN DOCUMENTO PÚBLICO, modalidad consumada, según hechos y circunstancias que dan cuenta las presentes diligencias, entro del radicado 2009-01772.

[...]

QUINTO: REFRENDAR, con base en los artículos 22 y 101 del Código de Procedimiento Penal, la suspensión de los efectos jurídicos de las Resoluciones número 458 a la 466 de 29 de Mayo de 2009, emitidas por parte del Instituto de Fomento Industrial en liquidación, mediante las cuales transfirió a título gratuito en los términos de la Ley 708 de 2001 a favor del municipio de Restrepo, Meta los derechos que ostentaba sobre las edificaciones denominadas casa 1 a la 9, sector El Hato, ubicadas en la Vereda Salinas del Municipio de Restrepo, en calidad de concesionario»⁴⁴.

Conclusiones del primer cargo

80. Conforme se indicó con anterioridad, el artículo 8° de la Ley 708 de 2001 exige, como condición para la transferencia de la titularidad del derecho de dominio de los bienes fiscales de propiedad de las entidades públicas, que se trate de bienes pertenecientes a estas últimas, tal y como se desprende del tenor literal de la norma al prescribir que «[...] *los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional [...] deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades conforme a sus necesidades*».

81. Con el fin de comprobar si la titularidad del bien objeto de la transferencia pertenecía a la entidad pública demandada, la Sala procedió a la revisión del contenido del folio de matrícula inmobiliaria número 230-70625 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio, luego de lo cual se pudo constatar que el bien objeto de la transferencia es un bien baldío. Luego, entonces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 48 de 1882 «*[l]as tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la*

⁴⁴ Folios 159 a 171 Anexo 2.

RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil» y, por ende, nunca ha salido del ámbito de propiedad del Estado.

82. En relación con el concepto de bienes baldíos, cabe anotar que responden a dicha categoría: *«[...] aquellos terrenos que, situados dentro de los límites del territorio nacional, carecen de dueño y, por lo tanto, pertenecen al Estado. En la referida decisión, planteó que la finalidad del Estado, respecto de los bienes baldíos, es la de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios⁴⁵»*. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que los baldíos son bienes fiscales *«[...] pero aun así no cualquier persona tiene derecho a usarlos ni a adquirirlos, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades públicas, para la prestación de servicios públicos o para ser adjudicados a campesinos y con ello impulsar el acceso progresivo de ellos a la propiedad rural y al mejoramiento de su calidad de vida⁴⁶»*.

83. Adicionalmente, es preciso resaltar que no está acreditado dentro del proceso que el Liquidado Instituto de Fomento Industrial, IFI, sea titular del derecho real de dominio inscrito en la correspondiente matrícula inmobiliaria que le otorgue la facultad para enajenar el bien inmueble.

84. Cabe destacar que, en nuestro ordenamiento jurídico, el Código Civil adoptó un sistema dual para probar el dominio, pues el derecho de propiedad se adquiere mediante la prueba del **título** (permuta, donación entre vivos o la misma ley) y del **modo** (tradicción, ocupación, accesión). Además, en materia de inmuebles se requiere que el título traslativo de dominio sea solemne, lo que significa que debe otorgarse mediante escritura pública, siendo este un requisito *ad substantiam actus*. En este sentido, el artículo 1760 del Código Civil dispone lo siguiente:

«[...] La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad; y se mirarán como no ejecutados o celebrados aun cuando en ellos se prometa reducirlos a instrumento público, dentro de cierto plazo, bajo una cláusula penal; esta cláusula no tendrá efecto alguno. [...]»

85. En relación con lo anterior, la Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-454 de 2016 indicó:

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 8 de julio de 2016, rad. 31000233400019990066601 (35928). MP. Danilo Rojas Betancourth.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de marzo de 2021, radicado: 11001-03-24-000-2010-00545-00, actora: Renata Franceschi Camacho, demandado: Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro - SNR y Oficina De Instrumentos Públicos de Cartagena, MP: Oswaldo Giraldo López.

⁴⁶ SU 235 de 2016, MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.

RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

«[...] 26. La consolidación del derecho de propiedad se encuentra sometida a las reglas del título y el modo como dos elementos inescindibles al momento de concretar el derecho de propiedad de bienes reales, que se traducen en la forma en que se crean las obligaciones y la posterior ejecución de las mismas. A continuación se presentan algunas consideraciones doctrinales al respecto:

27. Para el profesor **VELÁSQUEZ JARAMILLO** desde “(...) *la adquisición de un derecho real como el dominio necesariamente tienen presencia dos fuerzas fundamentales: el acuerdo de voluntades verbal o escrito, creador de obligaciones, y la ejecución de ese acuerdo en un momento posterior diferente del inicial.*”^[136]

La teoría del título y el modo tiene su origen en el derecho romano, principalmente en el *Digesto* y el *Código de Justiniano*^[137]. En el *Digesto* se afirmaba que “*La nuda tradición nunca transfiere el dominio, si no se hubiere precedido la venta, o alguna causa justa, por la cual siguiese la entrega (41.1.31)*”, mientras que en el Código se consagraba que: “*El dominio de las cosas se transfiere por tradición y usucapión, no por simple pactos.*”

Así las cosas, el título y el modo encarnan la manera en que el derecho de propiedad hace parte del patrimonio de una persona.

28. Según **JOSE J. GÓMEZ** el título es el “*Hecho del hombre generador de obligaciones o la sola ley que lo faculta para adquirir el derecho real de manera directa*”^[138], así, “(...) *el hombre es el encargado de poner en funcionamiento las fuentes por medio de sus actos jurídicos. Las fuentes en funcionamiento generan el título, y este a su vez crea obligaciones.*”

El título puede ser **justo o injusto**. Será **justo** aquel título que: i) sea **atributivo de dominio**, es decir, aquel que es apto para adquirir el dominio como la permuta, la compraventa o la donación; ii) es **verdadero**, lo que implica que debe existir realmente; y iii) debe ser **válido**, esto es, que no adolezca de nulidad, como sería un vicio del consentimiento o la emisión de requisitos *ad substantiam actus*. El **título es injusto** cuando no reúne los requisitos legales conforme al artículo 766 del Código Civil Colombiano.

29. El **modo** es la “(...) *forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título cuando este genera la constitución o transferencia de derechos reales*”. Para **ANGARITA GÓMEZ** se trata de “(...) *un hecho material y visible que, por disposición de la ley, tiene la virtud de hacer ganar los derechos reales*”.

El artículo 673 del Código Civil, establece que “*Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.*”

Así las cosas, se pueden identificar dos clases de modos, entre otros, los originarios y derivados. Son **originarios** cuando “(...) *la propiedad se adquiere sin que exista una voluntad anterior o precedente que la transfiera, como ocurre con la accesión, la ocupación y la prescripción. Se presenta sobre objetos que no han tenido dominio, o que habiéndolo tenido no existe una transferencia voluntaria de su primitivo dueño.*”

RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

Son **derivados** cuando se realiza una transferencia o transmisión de la propiedad “(...) *con fundamento en una sucesión jurídica, como la tradición y la sucesión por causa de muerte o acto de partición de una herencia.*”

30. En conclusión, para que el derecho de propiedad ingrese al patrimonio de una persona es necesario que concurran de manera sucesiva dos actos jurídicos, el título como acto humano creador de obligaciones o la ley que faculta al hombre para adquirir el derecho real (compraventa, permuta, entre otros), y el modo que implica la ejecución del título, es decir, el que permite su realización (ocupación, accesión, tradición, prescripción entre otros).

El derecho de propiedad de bienes inmuebles

31. Como ha quedado expuesto, para que el derecho de dominio ingrese al patrimonio de una persona, se requiere del título y el modo. Además, en materia de inmuebles se requiere que el título traslativo de dominio sea solemne, esto es, debe otorgarse escritura pública como requisito *ad substantiam actus*. En este sentido el artículo 1760 del Código Civil [...]».

86. En estos precisos términos, si bien es cierto que, a través de la protocolización de la Escritura Pública 7797 de 5 de octubre de 1994, el Banco de la República traspasó a favor del IFI - Concesión Salinas el uso y disposición de la reserva con destino a las salinas de Upín- constituida mediante la Resolución 235 de 26 de octubre de 1994 y aclarada posteriormente mediante la Resolución 66 de 4 de mayo de 1965-, no es menos real que, tal y como se indicó anteriormente, el contrato de administración delegada suscrito por el Gobierno nacional -representado por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía- y el Instituto de Fomento Industrial, IFI dispuso que una vez finalizado el negocio jurídico los bienes objeto de traspaso debían pasar nuevamente a la Nación (cláusula 26).

87. Nótese que el Gobierno nacional suscribió los contratos de administración delegada, inicialmente, con el Banco de la República y, luego con el IFI, los cuales comprendieron «[e] *no solamente la explotación, o sea “el conjunto de actividades dirigidas a la extracción técnica de sustancias minerales para su aprovechamiento” (decreto 1275 de 1970, art. 92), pues se extendió al ejercicio de facultades administrativas, emanadas de la voluntad de la entidad contratante, en relación con la elaboración, refinación y el comercio de los productos derivados de las salinas. Estas obligaciones, y otras derivadas de las estipulaciones contractuales, sustrajeron al contratista del marco de autonomía que le permitiera actuar “por su cuenta y riesgo” y lo colocaron en condición de representante de la entidad contratante*»⁴⁷. Sin embargo, tales contratos no le confirieron al IFI el derecho a la

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, concepto 934, MP: Javier Henao Hidrón-



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

libre disposición del bien, conforme lo precisó esta corporación judicial en el pronunciamiento citado con anterioridad de fecha de 10 de diciembre de 1971⁴⁸.

88. Así las cosas, acierta la parte demandante cuando indica que la entidad pública demandada efectuó la transferencia de un bien inmueble que estaba afectado con reserva minera y que no era de propiedad de la entidad demandada, motivo suficiente para que resulte procedente acceder a las súplicas de la demanda.

89. Sin perjuicio de lo anterior, y entendiendo que tal circunstancia, por sí sola, daría lugar a la anulación del acto demandado, la Sala estima procedente que también se aborde el análisis de la falsa motivación que se atribuye al acto acusado, bajo la premisa consistente en que también este vicio afecta la validez del acto acusado.

II.4.2. De la falsa motivación

90. El demandante reprocha que el fundamento fáctico que sirvió de sustento para su expedición resulta falso, por las siguientes razones:

91. Sostuvo que en los considerandos del acto se lee que el alcalde del municipio de Restrepo elevó solicitud ante el Director del Instituto de Fomento Industrial, IFI, Concesión Salinas con el fin de que le fuera transferido a título gratuito y en favor de ese municipio el derecho de dominio sobre un bien inmueble⁴⁹, para la ejecución del proyecto denominado «*Adecuación, mejoramiento y remodelación del parque temático, cultural, recreacional y turístico de Upin*», el cual se encontraba inscrito en el denominado Banco de Programas y Proyecto. Además de ello, dicha obra presuntamente contaba con el certificado de disponibilidad presupuestal a fin de garantizar la provisión de los recursos necesarios para su ejecución.

92. Sin embargo, a juicio del actor, las razones consignadas en el acto resultan engañosas, pues el citado proyecto no se encontraba contemplado en el Plan de Desarrollo del municipio de Restrepo; tampoco estaba inscrito en el Banco de Programas y Proyectos del municipio de Restrepo, Meta, y mucho menos, contaba con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal.

93. Ahora bien, para abordar el análisis del cargo en mención, en primer lugar, la Sala encuentra necesario precisar que el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo prevé la falsa motivación como una de las causales de nulidad de los

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, actor: Juan Manuel García y otros, radicado 1376, MP: Álvaro Orejuela Gómez.

⁴⁹ Folios 134 a 139 del Cuaderno Principal.

RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

actos administrativos. Se parte de la premisa consistente en que todo acto deberá expresar o consignar las razones de hecho y de derecho que sustentan su expedición, de tal manera que cuando las razones que respaldan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas⁵⁰, se presenta el referido vicio que afecta la validez de la manifestación de voluntad de la administración.

94. Sobre el particular, esta Sala⁵¹ ha manifestado lo siguiente:

«[...] la validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, **de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado**, valga decir, **que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate**, y que se den en condiciones tales que conduzcan a adoptar una y no otra determinación, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto **depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso [...]**»
(negrillas fuera del texto)

Esta misma Sección, mediante sentencia 12 de diciembre de 2019⁵², reiteró que este vicio de validez se configura: «[...] cuando *i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; iii) porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión [...]*». (negrillas fuera del texto)

95. De las piezas que obran en el proceso, la Sala pudo constatar que el 19 de marzo de 2009, el alcalde del municipio de Restrepo (Meta), presentó ante el Director del Instituto de Fomento Industrial, IFI, Concesión Salinas una propuesta para que le fuera transferido a título gratuito y en favor de ese municipio, el derecho de dominio que este último ostentaba sobre el bien inmueble localizados en el sector «El Hato» Vereda «Cuatro Casas» de dicha jurisdicción⁵³.

⁵⁰Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de julio de 2019. Radicación 25000-23-24-000-2012-00509-01. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁵¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de julio de 2019. Radicación 25000-23-24-000-2012-00509-01. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 12 de diciembre de 2019. Radicación 25000-23-24-000-2009-00249-01. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁵³ Folios 134 a 139 del Cuaderno Principal.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

96. En la propuesta se argumentó que las viviendas eran necesarias para el desarrollo del proyecto denominado «*Adecuación, mejoramiento y remodelación del parque temático, cultural, recreacional y turístico UPIN*». Valga resaltar que, junto con la referida solicitud aportó el certificado de disponibilidad presupuestal 103 del 24 de marzo de 2009, por valor de \$30.000.000 y que aparece suscrito por el Tesorero municipal, con el cual se garantizaría la ejecución del proyecto.

97. Una vez revisada la parte considerativa del acto administrativo censurado -en especial sus fundamentos quinto y séptimo-, se evidencia que quedaron consignadas las siguientes razones para acceder a la transferencia gratuita de los referidos bienes:

«[...] CONSIDERANDO:

PRIMERO. - Que por virtud de los principios de coordinación y colaboración establecidos en los artículos 2°, 113 y 209 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 6° de Ley 489 de 1998, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los cometidos estatales, para lo cual prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar dicho ejercicio.

SEGUNDO.-Que de conformidad con el **artículo 8° de la Ley 708 de 2001** “Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social y además que no lo requieren para el desarrollo de sus funciones y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme con sus necesidades, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 91 de 1989”.

TERCERO.- Que el párrafo 1° del artículo 8° de la Ley 708 de 2001 señala que a las transferencias de inmuebles referidas en dicho artículo, les será aplicable el procedimiento de enajenación previsto en el artículo 1° de la mencionada ley, el cual establece que se tendrán como únicos requisitos para que se lleven a cabo dichas transferencias, el título traslativo de dominio contenido en Resolución Administrativa expedida por la entidad propietaria del inmueble, y la tradición mediante la inscripción de la Resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes, y que para efectos de los derechos de registro, tales actos se considerarán actos sin cuantía.

CUARTO. - Que mediante oficio del 19 de marzo de 2009, el Alcalde del Municipio de Restrepo, Meta, solicitó la transferencia a título gratuito de una edificación denominada CASA N ° 3, Sector Cuatro Casas, ubicada en la Vereda Salinas, Cabecera Municipal de su jurisdicción.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

QUINTO.- Que la petición de transferencia a título gratuito, la justifica el Alcalde del Municipio de Restrepo, Meta, **teniendo en cuenta que en su Plan de Desarrollo "Desarrollo con calidad Humana", se encuentra inscrito en el Banco de programas y proyectos, el denominado proyecto "Adecuación Mejoramiento y Remodelación del Parque Temático Cultural Recreacional y Turístico Upín", del que dicho inmueble haría parte integral.**

SEXTO.- Que mediante oficio del 20 de marzo de 2009, el Secretario de Planeación del Municipio de Restrepo, Meta, certificó que el uso del suelo establecido dentro del esquema de ordenamiento territorial es compatible para el desarrollo del proyecto presentado por el Alcalde del Municipio.

SEPTIMO.- Que mediante oficio del 24 de marzo de 2009, el Tesorero Municipal de Restrepo, Meta certificó que existe disponibilidad presupuestal vigencia 2009, para respaldar el compromiso de construcción de dependencias municipales por un valor de treinta millones de pesos (\$30.000.000).

OCTAVO.- Que el activo objeto de la presente Resolución, es de los denominados inmuebles no operacionales del IFI - Concesión de Salinas, según la clasificación exigida por el Decreto 2883 de 2001, además de no estar incurso en las causales de prohibición para enajenación indicadas por la Ley 708 de 2001.

NOVENO.- Que el Comité Ejecutivo de IFI - Concesión de Salinas en sesiones del 17 y 29 de abril de 2009, autorizó la transferencia a título gratuito de los derechos sobre el inmueble no operacional, en cumplimiento de la Ley 708 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios, en armonía con lo señalado en el considerando anterior.

DÉCIMO.- Que de conformidad con el artículo 5 ° del Decreto 4637 del 05 de diciembre de 2008, no hubo concurrencia de solicitudes sobre el presente Inmueble [...]» (negritas fuera del texto)

98. Ahora bien, esta Sala luego de haber sido revisado el Acuerdo 15 de 30 de mayo de 2008 «*Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para el municipio de Restrepo, Meta para el período de Gobierno del 2008-2011*», se evidencia que el proyecto denominado: «*Adecuación, mejoramiento y remodelación del parque temático, cultural, recreacional y turístico UPIN*⁵⁴» no se adecuaba a ningún programa o subprograma del citado Plan de Desarrollo 2008 al 2011. Sumado a lo anterior, las pruebas aportadas al proceso dan cuenta que tampoco existía la disponibilidad presupuestal refrendada a través del certificado de disponibilidad presupuestal 103 de 24 de marzo de 2003.

⁵⁴ Folios 112 a 142 del Anexo que contiene el expediente penal.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

99. En desarrollo de la anterior afirmación, se pone de relieve que el Juez Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, mediante fallo de 26 de marzo de 2012⁵⁵, condenó al señor Wilder Janer Montenegro Mancera, quien para la época de los hechos fungió como tesorero, como cómplice responsable del delito de falsedad ideológica en documento público, con ocasión de la expedición del mencionado certificado de disponibilidad presupuestal.

100. De la misma manera, tal y como se indicó anteriormente, tal decisión judicial resolvió «REFRENDAR», con base en los artículos 22 y 101 del Código de Procedimiento Penal, la suspensión de los efectos jurídicos de las Resoluciones números 458 a 466 de 29 de mayo de 2009, emitidas por el Instituto de Fomento Industrial, IFI, en Liquidación, entre las cuales figura el acto acusado⁵⁶.

101. En ese orden de ideas, la Sala también encuentra acreditada la configuración del cargo de nulidad por falsa motivación esgrimido por el demandante, bajo la premisa consistente en que en los considerandos quinto y séptimo del acto acusado, se indicó que la petición presentada por el alcalde del municipio de Restrepo (Meta), se justificó en que era necesaria la adquisición de dicho lote de terreno para la ejecución de proyecto denominado «*Adecuación, mejoramiento y remodelación del parque temático, cultural, recreacional y turístico UPIN*». Adicionalmente, se afirmó irregularmente que se contaba con disponibilidad presupuestal para la ejecución de tal obra, cuando la realidad es que el citado proyecto no estaba contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del municipio de Restrepo para el período 2008-2011 y, además, el mismo no contaba con la disponibilidad presupuestal que garantizara la provisión de los recursos necesarios para la ejecución de la referida obra.

102. Significa lo anterior que, tal como lo señaló el actor, la resolución acusada estuvo fundamentada en motivos que resultan falsos o apócrifos, motivo por el cual el cargo de nulidad por falsa motivación también está llamado a prosperar.

II.4.3.- De la expedición irregular y del desconocimiento del derecho de defensa y audiencia

103. La parte demandante igualmente consideró que sobre el bien objeto de transferencia recaía un contrato de arrendamiento vigente, de naturaleza *intuito*

⁵⁵ Folios 71 a 84 del Cuaderno Principal.

⁵⁶ Folios 159 a 171 Anexo 2.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

personae, por lo que ha debido de surtirse el procedimiento previo de notificación e información al arrendatario, con el fin de que este hiciera valer sus derechos⁵⁷.

104. En atención al anterior planteamiento, cabe señalar que el artículo 1973 del Código Civil establece que el arrendamiento es un contrato en el que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por el goce, obra o servicio a un precio determinado, por lo que el titular del dominio ostenta el derecho de libre disposición sobre el bien arrendado.

105. Con todo, cabe aclarar que, la cláusula sexta de la Resolución 460 de 29 de mayo de 2009 dispuso que la transferencia sobre el activo adjudicado comportaba la **cesión del contrato de arrendamiento y/o comodatos en caso de estar vigentes** y si a ello había lugar⁵⁸.

106. Adicionalmente el párrafo del artículo sexto del citado acto ordenó que «[...] *En el evento de que existan contratos de arrendamiento y/o comodatos vigentes, la entidad territorial se encargará de notificar por escrito al arrendatario o comodatario, según corresponda, observando las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de la publicación de la presente Resolución en el Diario Oficial con los efectos que ella produce*».

107. En relación con este aspecto, y acogiendo la línea argumentativa esbozada por el agente del Ministerio Público en su concepto de fondo, debe resaltarse que en la reunión efectuada el día 9 de febrero de 2010 -según lo indica el Acta No. 01 de esa misma fecha que se levantó con ocasión de la misma- el alcalde del municipio de Restrepo se reunió con el hoy demandante, en su calidad de arrendatario, y en dicho documento quedó consignado: i) que el asesor jurídico del municipio había notificado con anterioridad la terminación unilateral del contrato; ii) que el plazo de entrega se extendió hasta el 19 de mayo de común acuerdo, y iii) que se informó sobre la construcción del referido parque temático⁵⁹. Adicionalmente, en relación con la cabida y linderos, se evidencia que estos se detallan mediante la Escritura Pública 7797 de 5 de octubre de 1994.

⁵⁷ Al respecto, indicó que «[...] [I]a vulneración del acto demandado es mayúscula frente al contenido superior del artículo 29 de la Constitución Política, puesto que lo mínimo que esperaríamos un administrado, es que cuando le afecten en forma directa un derecho individual, previo trámite de la respectiva solicitud debe convocársele o informarle de la existencia de la petición. En forma particular nos referimos a los arrendatarios del bien presuntamente transferido [...]».

⁵⁸ Folios 386 a 396 Cuaderno Principal.

⁵⁹ Folio 130 a 131 del Cuaderno Principal.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

108. En consecuencia, y a partir de lo expuesto el cargo en mención no está llamado a prosperar.

II.5. Conclusiones

109. Como bien se indicó en esta providencia, el artículo 8° de la Ley 708 de 2001 exige, como condición para la transferencia de la titularidad del derecho de dominio de los bienes fiscales de propiedad de las entidades públicas, que se trate de bienes pertenecientes a estas últimas, tal y como se desprende del tenor literal de la norma al prescribir que «[...] *los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional [...] deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades conforme a sus necesidades*».

110. De conformidad con el material probatorio aportado al expediente, la Sala constató que la entidad demandada transfirió un bien baldío sujeto a reserva minera y respecto del cual, por contera, no tenía la titularidad del derecho de dominio.

111. La Sala también pudo constatar que el fundamento de tal transferencia se justificó en razones falsas, habida consideración que se demostró que el proyecto denominado «*Adecuación, mejoramiento y remodelación del parque temático, cultural, recreacional y turístico UPIN*» no estaba contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del municipio de Restrepo para el período 2008-2011 y, además de ello, no se encontraba respaldado con el certificado de disponibilidad presupuestal.

112. A partir de las consideraciones precedentes, la Sala declarará la nulidad de la **Resolución 460 de 29 de mayo de 2009**, en tanto los vicios demostrados afectan la validez del acto acusado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la **Resolución 460 de 29 de mayo de 2009**, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Una vez quede en firme la presente sentencia, por Secretaría archivar el expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.



RADICACIÓN: 1100103240020110013200
DEMANDANTE: MARIO DE JESÚS OSORIO

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

P (5)