

CONTRATACIÓN ESTATAL – Contratos Plan – Posibilidad

Precisamente, dados estos límites y en la medida que en el proyecto a desarrollar podrían estar involucradas entidades del orden nacional y territorial, resulta pertinente acudir a la celebración de *contratos-plan* regulados en la Ley 1454 de 2011, que en su artículo 18 señala:

Artículo 18. *Contratos o convenios plan*. La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita; previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

De modo que el contrato-plan sería el mecanismo más idóneo para apoyar los proyectos que interesen al Municipio dentro de la órbita de sus competencias y sin que el Ministerio de Transporte abandone su deber de velar por el destino final del inmueble transferido en virtud de la Ley 708 de 2001.

CONTRATACIÓN ESTATAL – Transferencia de bienes – Entidades del Estado – Deberes

Inicialmente, el proyecto que dio origen a la Ley 708 de 2001, por la cual se establecen normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones, tenía por objeto aprovechar los bienes fiscales inactivos, para desarrollar programas de vivienda de interés social.

Posteriormente, se ampliaron los fines iniciales de la ley, en el sentido de que la transferencia a título gratuito recayera también sobre bienes fiscales improductivos, que, si bien no tenían vocación para la construcción de vivienda de interés social, podían ser utilizados por otras entidades del Estado para el cumplimiento de sus funciones. En ese sentido, el artículo 8 de la Ley 708 de 2001 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.

CONDICIÓN RESOLUTORIA – Bien fiscal – Garantía

El artículo 10 de la ley 708 de 2001 estableció lo siguiente:

Artículo 10. Cuando las entidades territoriales hubieren recibido bienes inmuebles fiscales de entidades del orden nacional, a título gratuito, sujetos a una condición resolutoria diferente de la construcción de vivienda de interés social, la entidad que enajenó el inmueble, previa autorización de la respectiva entidad territorial, podrá modificar tal condición, siempre y cuando la nueva condición resolutoria suponga la destinación del inmueble para construcción de este tipo de vivienda que, en todo caso, deberá sujetarse a las normas urbanísticas vigentes del municipio o distrito.

Esta disposición permite que un inmueble transferido inicialmente para el uso de otra entidad estatal cambie su destinación a la construcción de vivienda de interés social, privilegiándose así los fines principales de la ley. En este caso se exige que la entidad que transfiere el bien obtenga previamente la autorización de la entidad beneficiaria del mismo.

En todo caso, la norma en cita no excluye la posibilidad de otros cambios de uso por acuerdo de ambas partes, siempre y cuando, considera la Sala, se mantengan los principios y exigencias de la ley, en cuanto a que el destino final del bien tenga que ver con las funciones de la entidad que lo recibe y que el respectivo inmueble mantenga su condición de bien fiscal.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: **WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00222-00(2132)

Actor: MINISTERIO DE TRANSPORTE

REFERENCIA: PARTICIPACION DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE EN CORPORACION DE DERECHO PRIVADO. TRANSFERENCIA DE BIENES NO REQUERIDOS PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES A OTRA ENTIDAD DEL ESTADO.

El Ministerio de Transporte consulta a esta Sala sobre la participación del Ministerio de Transporte en la Corporación de Artes y Oficios de Antioquia -COPARTE-, así como respecto de la posibilidad de cambiar la destinación de un bien inmueble transferido por dicho Ministerio al Municipio de Bello.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante acta de constitución del 28 de abril de 2008 se creó la Corporación Parque de Artes y Oficios de Antioquia -COPARTE-, como entidad sin ánimo de lucro y con personería jurídica; intervinieron en su creación el Ministerio de Transporte, la Universidad de Antioquia, el Instituto Tecnológico Pascual Bravo y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, todas ellas instituciones de derecho público que concurrieron a dicho acto invocando los artículos 209 y 355 de la Constitución Política y 95 y 96 de la ley 489 de 1998.

2. De acuerdo con sus estatutos, la naturaleza jurídica de COPARTE es la de una “corporación pública compuesta por entidades públicas, pero podrán unírsele con posterioridad a su constitución, entidades privadas, transformándose en una corporación mixta” (artículo 1); el objetivo de la Corporación es la educación para el trabajo y el desarrollo humano (antes educación no formal), regulada por la ley 1064 de 2006 (artículo 5 ibídem).

3. Entre los miembros de la Junta Directiva de COPARTE se encuentran como principales el Ministro de Transporte y dos delegados suyos, y como suplente el Secretario General del Ministerio. Además, los estatutos señalan que son miembros fundadores aquéllos que participaron en la constitución de COPARTE, lo que les da derecho a voz y voto mientras sean asociados activos.

4. Por otra parte, en desarrollo de la ley 708 de 2001, el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- transfirió al Ministerio de Transporte el derecho de dominio de un bien fiscal ubicado en el Municipio de Bello (Antioquia), en el que funcionaban antiguamente los Talleres de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

5. A su vez, el Ministerio de Transporte, apoyado también en la ley 708 de 2001, transfirió la propiedad del referido inmueble al Municipio de Bello con la finalidad de que se promoviera la creación, estudio, práctica, investigación y difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales, y en especial “para el desarrollo de actividades, instrucción y educación en artes y oficios”. Además, el acto administrativo que dispuso la transferencia señaló que el inmueble debería ser administrado por COPARTE y que cualquier cambio en la destinación del bien requiere autorización previa del Ministerio de Transporte.

6. Según se desprende de la consulta, existen dudas sobre la participación del Ministerio de Transporte en la corporación COPARTE y sobre la posibilidad de revocar la transferencia del derecho de dominio realizada al Municipio de Bello.

De acuerdo con lo anterior, **SE PREGUNTA:**

- 1- *Desde el punto de vista legal ¿puede el Ministerio de Transporte, en la actualidad, modificar la destinación del inmueble de que trata el artículo 3º de la Resolución 1463 de 2009, teniendo en cuenta que a través de dicha resolución el Ministerio transfirió desde el año de 2009 el derecho de dominio del inmueble a la Alcaldía de Bello? En caso afirmativo, ¿puede el Ministerio modificar la destinación del inmueble, teniendo como precedente que cuando se recibió el derecho de dominio del mismo, a través de la Resolución 04854 de 2008, el INVIAS estableció que el inmueble se destinaría para el desarrollo de programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo?*
- 2- *¿Sería viable que el Ministerio de Transporte modifique parte de la destinación del inmueble de que trata el artículo 3º de la resolución 001463 de 2009, permitiendo adelantar operaciones inmobiliarias consistentes en la enajenación, arrendamiento, concesión, etc., con el fin de garantizar recursos que serían destinados, entre otros, a la construcción y adecuación del Parque de Artes y Oficios de Antioquia, para su posterior funcionamiento y sostenimiento, sin llegar a contravenir la naturaleza jurídica de la Corporación, de cara a lo regulado en los artículos 209 y 305 de la Constitución Política y 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 y dado que la constitución de dicha Corporación se fundamentó en la educación, tal como se evidencia en el documento de justificación anexo?*
- 3- *¿Desde el punto de vista legal, sería posible que el Ministerio de Transporte modificara el artículo 3º de la Resolución 001463 del 16 de abril de 2009, para que la administración y operación del bien inmueble ya no la tenga COPARTE y se le entregue de manera exclusiva al Municipio de Bello-Antioquia como ente territorial con autonomía constitucional y titular del derecho de dominio del tal inmueble? En caso afirmativo, ¿el Municipio de Bello, teniendo en cuenta los antecedentes de destinación del inmueble, puede gestionar en el mismo operaciones urbanas dentro de la nueva ley de Iniciativas Público - Privadas (Ley 1508 de 2012)?*
- 4- *¿El Ministerio de Transporte podría revocar la Resolución 001463 de 2009 en el evento de que se dieran los presupuestos de que trata el párrafo segundo del artículo 3º de la precitada resolución, y transferir el bien a título gratuito a la Central de Inversiones S.A. -CISA-, a efectos de darle cumplimiento a lo establecido en el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto Reglamentario 4054 de 2011?*
- 5- *¿La Resolución 001463 de 2009 podría considerarse un acto administrativo de carácter particular y concreto y, por ende, previo a una revocatoria de sus efectos,*

se requeriría el consentimiento del titular del derecho de dominio para su revocatoria, en virtud de lo señalado en la Ley 1437 de 2011? En el mismo sentido, ¿el Ministerio de Transporte tendría que pedir el consentimiento a COPARTE para revocar el acto administrativo de transferencia del inmueble al Municipio de Bello, teniendo en cuenta que dicha Corporación tiene la administración y operación del inmueble (por disposición de la misma resolución, pero sin contrato) y en virtud de ésta pudo haber adquirido obligaciones con terceros de diversa índole?

- 6- *¿En qué posibles acciones podría estar incurso el Ministerio de Transporte en el evento que a motu proprio decidiera modificar la administración y operación del bien inmueble de que trata el artículo 3º de la resolución 1463 de 2009 o tomara la decisión de revocar la misma, teniendo en cuenta las obligaciones con terceros que pudo haber adquirido la Corporación Parque de Artes y Oficios de Antioquia – COPARTE – como administrador y operador del inmueble y/o la Alcaldía de Bello como titular del derecho de dominio?*
- 7- *¿Como miembro de la Junta Directiva y de conformidad con el numeral 15 del artículo 36 de los Estatutos de la Corporación Parque de Artes y Oficios de Antioquia – COPARTE – , sería conveniente que la Ministra de Transporte autorizara la aceptación de donaciones de fundaciones u otras personas naturales o jurídicas para la citada Corporación?*
- 8- *¿Si la Ministra de Transporte decide retirarse de COPARTE, tanto como asociado activo como miembro de la Junta Directiva, debido a que la misión del Ministerio dista del objeto de dicha Corporación, continuaría teniendo injerencia en la administración y operación del inmueble, en virtud de la destinación con la que se transfirió el inmueble y la obligación de vigilancia del predio cedido a título gratuito al Municipio de Bello?”*

II. CONSIDERACIONES

Para resolver las diferentes cuestiones de la presente consulta, la Sala abordará dos temas centrales: (i) la transferencia hecha por el Ministerio de Transporte al Municipio de Bello del inmueble de los Talleres de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la posibilidad de revocarla y el alcance de las condiciones impuestas en el acto de transmisión de la propiedad; y (ii) la participación del Ministerio de Transporte en las decisiones de la corporación COPARTE.

A. Transferencia de bienes entre entidades del Estado en virtud de la Ley 708 de 2001

1. El problema planteado

El primer problema de la consulta tiene relación con la transferencia realizada por el Ministerio de Transporte al Municipio de Bello de un inmueble que en su momento funcionó como talleres de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

La referida transferencia se hizo mediante Resolución 1463 de 2009 y fue condicionada a: (i) que el inmueble se destinara a promover la creación, el estudio, la práctica, la investigación y la difusión de diversas manifestaciones artísticas y culturales y, en especial, para el desarrollo de actividades de instrucción y

educación en artes y oficios; (ii) que el inmueble sea administrado por la Corporación de Artes y Oficios de Antioquia -COPARTE- y (iii) que se consulte al Ministerio de Transporte cualquier decisión sobre el uso y destinación del inmueble transferido. Además se estableció que el incumplimiento de esas condiciones daría lugar a “*la revocatoria*” del acto de transferencia.

Según la parte motiva de dicho acto, el inmueble tenía uso “dotacional o institucional”, no era requerido para desarrollar programas del Ministerio, ni formaba parte de sus planes de enajenación onerosa; fue solicitado por la Alcaldía de Bello para desarrollar proyectos de educación de artes y oficios contemplados en los planes de desarrollo territoriales, para lo cual se apoyaría en la corporación pública COPARTE¹.

En ese contexto, surgen dudas para la entidad consultante sobre el alcance de las atribuciones del Ministerio de Transporte y del Municipio de Bello en relación con el bien que le fue transferido a este último. En particular se consulta si el Ministerio podría revocar la transferencia o modificar la destinación y forma de administración del inmueble.

Para resolver lo anterior, la Sala analizará directamente lo que dispone sobre esta materia la Ley 708 de 2001, con base en la cual se hizo la transferencia del bien en cuestión del Ministerio de Transporte al Municipio de Bello.

2. Transferencia de bienes fiscales inactivos a otras entidades estatales en virtud del artículo 8 de la Ley 708 de 2001. Deberes para la entidad que transfiere el bien y para la que lo recibe.

Inicialmente, el proyecto que dio origen a la Ley 708 de 2001, por la cual se establecen normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones, tenía por objeto aprovechar los bienes fiscales inactivos, para desarrollar programas de vivienda de interés social².

Posteriormente, se ampliaron los fines iniciales de la ley, en el sentido de que la transferencia a título gratuito recayera también sobre bienes fiscales improductivos, que si bien no tenían vocación para la construcción de vivienda de interés social, podían ser utilizados por otras entidades del Estado para el cumplimiento de sus funciones³. En ese sentido, el artículo 8 de la Ley 708 de 2001 dispuso lo siguiente:

¹ Según documento de motivación de la solicitud del Municipio de Bello para la transferencia del bien (allegado con la consulta); en dicho documento se señala además que dentro del Plan de Desarrollo de Antioquia se encuentra la línea estratégica 2, cuyo objetivo principal es “la inclusión social para lograr mejores niveles de desarrollo humano”.

² Ese fin se plasmaría en el artículo 1 de la Ley 708, según el cual “*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, deberán transferir a título gratuito al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en el término y con la progresividad que establezca el Gobierno Nacional los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos con vocación para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social (...)*”. Al respecto puede verse el Proyecto de Ley 61 de 2001 – Cámara- Gaceta del Congreso 555 de 2001. La referencia al INURBE hoy se debe entender hecha a FONVIVIENDA, una de cuyas funciones, es “(...) 6. Recibir en los términos establecidos en el artículo 1º de la Ley 708 de 2001 los bienes inmuebles fiscales que deben transferirle las entidades públicas del orden nacional” (artículo 3 del Decreto Ley 555 de 2003).

³ Ponencia para Primer Debate, Gaceta del Congreso 476 de 2001. “11. Toda vez que existen otros bienes inmuebles fiscales que, no teniendo vocación para vivienda de interés social, no son requeridos para el desarrollo del objeto de determinadas entidades, se establece que éstos deberán cederlo a otras que sí lo requieran.” En Sentencia C-904 de 2011, la Corte Constitucional consideró que no se había violado el principio de unidad de materia al haberse regulado en la ley la transferencia gratuita de bienes fiscales para propósitos diferentes a la construcción de vivienda de interés social: “En ese escenario, en el cual, dentro del objetivo más amplio de regular aspectos relacionados con el subsidio de vivienda de interés social, se advierte el propósito específico de atender a la racionalización en el uso de los inmuebles fiscales para apoyar las

“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 1º 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, podrán recibir aportes de capital en sociedades comerciales o de economía mixta.” (se resalta)⁴

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 particulares⁵
- 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 efectivamente a ello**; precisamente, el artículo 4º del decreto 4637 de 2008⁶

políticas estatales en ese campo, parece razonable la decisión de ampliar ese objetivo de racionalización a otros inmuebles que, si bien no tienen vocación para vivienda de interés social, y por tanto no se inscriben en el contexto general de la ley, sí permanecen ociosos en las entidades titulares de los mismos y sin cumplir, por consiguiente, con la función social que es inherente a la propiedad. ”

⁴ Al respecto puede verse el Concepto 1613A de 2005, M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, en el que la Sala aclaró que esta ley contiene una autorización para la enajenación de bienes nacionales, conforme lo exige el artículo 150-9 de la Constitución Política.

⁵ 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.

⁶ Vigente al momento en que se dio la transferencia del bien objeto de consulta.

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.

Todo lo anterior justifica entonces las facultades del Ministerio de Transporte para verificar y exigir que se cumplan las condiciones de la transferencia, tal como pasa a revisarse.

3. La condición resolutoria como garantía del destino del bien fiscal.

El artículo 10 de la ley 708 de 2001 estableció lo siguiente:

*“Artículo 10. Cuando las entidades territoriales hubieren recibido bienes inmuebles fiscales de entidades del orden nacional, a título gratuito, **sujetos a una condición resolutoria diferente de la construcción de vivienda de interés social**, la entidad que enajenó el inmueble, previa autorización de la respectiva entidad territorial, podrá modificar tal condición, siempre y cuando la nueva condición resolutoria suponga la destinación del inmueble para construcción de este tipo de vivienda que, en todo caso, deberá sujetarse a las normas urbanísticas vigentes del municipio o distrito”*

Esta disposición permite que un inmueble transferido inicialmente para el uso de otra entidad estatal, cambie su destinación a la construcción de vivienda de interés social, privilegiándose así los fines principales de la ley. En este caso se exige que la entidad que transfiere el bien obtenga previamente la autorización de la entidad beneficiaria del mismo.

En todo caso, la norma en cita no excluye la posibilidad de otros cambios de uso por acuerdo de ambas partes, siempre y cuando, considera la Sala, se mantengan los principios y exigencias de la ley, en cuanto a que el destino final del bien tenga que ver con las funciones de la entidad que lo recibe y que el respectivo inmueble mantenga su condición de bien fiscal.

En cualquier caso, estos cambios no pueden ser ordenados de manera inconsulta por la entidad transferente, sino que deben solicitarse por la entidad receptora del bien o acordarse con ella de manera previa al acto administrativo que autorice el cambio de destinación.

Ahora bien, del artículo 10 transcrito se desprende también que la transferencia admitía *una condición resolutoria* tanto para los casos en que el bien se destinaba a la construcción de vivienda de interés social, como para aquellos eventos en que se transfería *para el uso de otra entidad estatal*, en ambos casos con el fin, precisamente, de asegurar que no se desvíen los fines de la transferencia. El contenido de dicha condición vendría a ser desarrollado por el 4º del Decreto 4637 de 2008⁷, en el cual se señalaba lo siguiente:

“Artículo 4º. (...) La transferencia deberá cumplir con lo previsto en el inciso 3º del artículo 1 de la Ley 708 de 2001. 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 y copia de la misma deberá ser remitida a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Gestión de Activos Fijos Públicos para su archivo.

Una vez sea aceptada la solicitud de transferencia, la entidad propietaria del inmueble, mediante resolución administrativa, procederá a realizar la transferencia a título gratuito, **la cual estará sujeta a una condición resolutoria para que se garantice el uso anteriormente justificado, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la fecha de expedición de la misma. En el evento de cumplimiento de la condición resolutoria, el inmueble deberá ser restituido en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, a la entidad que hubiere hecho la transferencia**”. (se resalta)

Se trata entonces de una condición resolutoria (extintiva del derecho) que garantiza la destinación del bien a los fines que dieron origen a la transferencia; tal condición evita que se desnaturalice el objeto de la ley de ampliar la oferta de bienes para la construcción de vivienda de interés social y, en su defecto, de maximizar el uso de los bienes fiscales del Estado. En caso de que dicha condición se verifique, la entidad que recibió el bien está obligada a devolverlo en un plazo de 30 días calendario. Por ello, como ya se señaló, la transferencia del bien no agota la vigilancia, seguimiento y control de su destino por parte de la entidad transferente, ni faculta a quien lo recibe a darle cualquier uso.

En el caso particular analizado, la **Resolución 1463 del 16 de abril de 2009**⁸, dispuso las siguientes condiciones al traspaso del Ministerio de Transporte a la Alcaldía de Bello de los Talleres de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia:

⁷ Se cita el decreto reglamentario 4637 de 2008 que estaba vigente cuando se dio la transferencia del inmueble al Municipio de Bello.

⁸ “Mediante la cual se transfiere a título gratuito un predio y sus mejoras localizado en la Calle 44 No.45-50 de la población de Bello, Departamento de Antioquia, de ficha catastral número 01-01-0001-0665-85 y matrícula inmobiliaria 01N-5060557 a la Alcaldía del Municipio de Bello.”

“ARTICULO TERCERO. DESTINACIÓN DEL BIEN. La Alcaldía de Bello destinará el inmueble objeto de la presente transferencia para promover la creación, el estudio, la práctica, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales y, en especial, para el desarrollo de actividades, instrucción y educación en artes y oficios. **Para tal efecto, el inmueble deberá ser administrado y operado por la entidad sin ánimo de lucro denominada Corporación de Artes y Oficios de Antioquia –coparte.** En todo caso el Municipio de Bello, deberá contar con la aprobación del Ministerio de Transporte para establecer el uso y destinación que se le vaya a dar el bien que a través de este acto se transfiere.

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo por parte de la Alcaldía de Bello, constituye causal de revocatoria del acto de transferencia que se efectúa mediante el presente acto administrativo y deberá ser restituido un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, a este Ministerio, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4 del decreto 4695 de 2005⁹. (negrilla fuera del texto)

Como se observa, el artículo 3 que se transcribe determina el uso que el Municipio de Bello debe darle al bien, el cual corresponde a su vez con la solicitud que éste elevó para pedir su entrega. Además, el párrafo segundo contiene la condición resolutoria (extintiva del derecho) en caso de que el bien se hubiera destinado a una actividad diferente.

Por consiguiente el Municipio de Bello deberá proceder de conformidad, so pena de verse expuesto a que su derecho se extinga por efectos de la condición resolutoria que le fue impuesta.

En este punto se pregunta a la Sala si la Resolución 1463 del 16 de abril de 2009 en cita al decir que **“el inmueble deberá ser administrado y operado por la entidad sin ánimo de lucro denominada Corporación de Artes y Oficios de Antioquia –Coparte”**, contiene un derecho particular y concreto en cabeza de COPARTE para la administración perpetua del bien; y si el Ministerio podría revocarlo para permitir la libre administración del inmueble por parte del Municipio de Bello.

Para la Sala la citada expresión del artículo 3 de la referida resolución 1463 de 2009 constituye solamente una más de las condiciones impuestas por el Ministerio de Transporte al Municipio de Bello, según la solicitud que éste mismo presentara sobre el uso que le daría al bien¹⁰.

En este sentido, el referido deber o condición no podría interpretarse a su vez como la creación de un derecho particular y concreto a favor de COPARTE, menos aún de carácter perpetuo e indefinido. Por una parte, porque a la luz de la ley 708 de 2001 y del Decreto 4637 de 2008 no se prevé tal posibilidad y, por otra

⁹ El Decreto 4695 de 2005 al que remite el párrafo segundo, se encontraba derogado para ese momento por el Decreto 4637 de 2008 que la Sala analizó anteriormente. No obstante, ello no altera la revisión que debe hacerse en relación con este punto, pues en lo relativo a los fines de la condición resolutoria, ambos decretos tienen idéntico contenido normativo.

¹⁰ En el documento “motivos para elevar una solicitud al señor Ministro de Transporte”, el Municipio de Bello señala expresa y detalladamente, que al inmueble se le dará el uso en formación en artes y oficios a través de COPARTE, que se ha constituido como una corporación para tales propósitos en los términos de la Ley 1064 de 2006.

parte, porque la administración del inmueble por COPARTE requería en cualquier caso que entre dicha corporación y el Municipio de Bello se celebrara un convenio o contrato en el cual se establecieran las condiciones de dicha administración, su plazo, la restitución del bien, las obligaciones de las partes, etc.

Cabe decir, por tanto, que como ocurre con las demás condiciones contenidas en el acto de transferencia, la relacionada con su forma de administración también podría ser modificada por acuerdo entre el Ministerio de Transporte y el Municipio de Bello, según pasa a revisarse.

Ahora bien, si como se señala en la consulta, la administración del inmueble por COPARTE se está haciendo sin ningún convenio, tal situación deberá sanearse hacia el futuro, para hacer claridad sobre el alcance de la actividad de administración del inmueble por dicha Corporación.

4. Modificación de las condiciones impuestas al Municipio de Bello para facilitar nuevos desarrollos en el bien. Posibilidad de acudir a la figura de los contratos-plan.

Se pregunta a la Sala si el Ministerio podría modificar las condiciones impuestas en el momento de la transferencia del bien, particularmente para autorizar el desarrollo de operaciones inmobiliarias (enajenación, arrendamiento, concesión, etc.) o de proyectos destinados a generar recursos para adecuar y mejorar el Parque de Artes y Oficios de Antioquia y ayudar a su sostenimiento. Una de las opciones que plantea el organismo consultante se refiere a la posibilidad de acudir a la Ley 1508 de 2012 de Iniciativas Público Privadas.

Como ya se señaló, previo acuerdo con el Municipio de Bello, el Ministerio de Transporte podría aceptar modificaciones a las condiciones de la transferencia del bien, incluso en relación con su administración, dirigidas a mejorar su aprovechamiento y la financiación futura de los programas que se adelanten en él.

En todo caso, el destino final del bien deberá obedecer, se insiste, a las funciones que constitucional o legalmente cumple el Municipio receptor, además de que será necesario mantener la condición de bien fiscal del respectivo inmueble, habida cuenta que, como se dijo, la ley 708 de 2001 tiene por objeto la reorganización del patrimonio fiscal del Estado, más no su traspaso a los particulares, salvo que se trate de programas de vivienda de interés social, según ya se explicó.

Adicionalmente, dadas las circunstancias particulares del caso, la Sala considera que también debe asegurarse:

- El carácter inalienable de los corredores férreos que se encuentren en el inmueble, habida cuenta de su condición de bienes de uso público¹¹. Por tanto, si los hubiere, deberán excluirse de cualquier negociación sobre el terreno y devolverse al INVIAS o la autoridad que corresponda.
- La protección especial de los bienes de interés cultural, histórico o arquitectónico de las edificaciones construidas en el inmueble. Al respecto, si tal declaración no se ha hecho, deberá tramitarse lo pertinente con el Ministerio de Cultura o la autoridad que corresponda, de manera que los usos que se den al bien sean compatibles con dicha calidad.

¹¹ Conceptos 2050 de 2011, M.P. William Zambrano Cetina. Igualmente Conceptos 1584 del 20 de marzo de 2003 y 1640 de 2005.

En este contexto sería viable cualquier desarrollo que, vinculando a otras entidades del Estado interrelacionadas (Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, SENA, el departamento de Antioquia, entre otras) o incluso a particulares, tenga por objeto el desarrollo de espacios públicos, parques, museos, oficinas o bibliotecas públicas o, como lo indica la consulta, un gran proyecto de parque de artes y oficios que con algunas concesiones parciales de explotación de algunos espacios, permita el auto sostenimiento del mismo.

Por el contrario, resultaría problemático desde el punto de vista del objeto y fines de la ley, que el resultado de los acuerdos entre el Ministerio y el Municipio de Bello, pueda conllevar desarrollos inmobiliarios o comerciales que impliquen la venta parcial o total del inmueble a particulares o un uso que no garantice la conservación de las construcciones que tengan valor histórico, arquitectónico o cultural.

Precisamente, dados estos límites y en la medida que en el proyecto a desarrollar podrían estar involucradas entidades del orden nacional y territorial, resulta pertinente acudir a la celebración de *contratos-plan* regulados en la Ley 1454 de 2011, que en su artículo 18 señala:

“Artículo 18. *Contratos o convenios plan*. La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita; previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3º de la presente ley.”¹²

Como se observa, a través de este tipo de contratos se pueden vincular recursos nacionales y territoriales para gestionar proyectos estratégicos, como el que ahora se revisa. Además permitiría mantener el carácter fiscal del bien y asegurar que estará acorde con las funciones a cargo de la entidad territorial.

De modo que el contrato-plan sería el mecanismo más idóneo para apoyar los proyectos que interesen al Municipio dentro de la órbita de sus competencias y sin que el Ministerio de Transporte abandone su deber de velar por el destino final del inmueble transferido en virtud de la Ley 708 de 2001.

En relación con la gestión de operaciones urbanas dentro del marco de la ley 1508 de 2012 de Iniciativas Público- Privadas (pregunta 3), la Sala no vería inconveniente en acudir a esa figura, siempre que se trate, según el objeto de

¹² Concordante con el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1450 de 2011: “**Artículo 7º. Sistemas Nacionales de Coordinación.** (...) Las entidades que los conforman podrán celebrar contratos o convenios plan o, contratos interadministrativos, entre otros mecanismos, en los cuales se establezcan las obligaciones y compromisos necesarios para la coherente y efectiva ejecución de las políticas objeto de coordinación, que eviten la duplicidad de esfuerzos y aseguren la coherencia de las políticas y programas de las entidades que hacen parte del Sistema (...)”

dicha ley, de generar “*bienes públicos y sus servicios relacionados*”¹³ y con la claridad de que en todo caso se cumplan los requisitos propios de esa normatividad¹⁴, así como los límites ya señalados en razón de la naturaleza del bien y la imposibilidad de que se llegue a la venta del inmueble a particulares.

5. Revocación directa del acto que ordena la transferencia. Verificación de la condición resolutoria no es una forma de revocación

El organismo consultante se refiere en varias de sus preguntas a la posibilidad de revocar el acto administrativo que ordena la transferencia del bien y si ello requeriría autorización previa y escrita del Municipio de Bello.

Como es sabido, las causales de revocatoria son la manifiesta violación de la Constitución o la ley; razones de interés público o social; y el agravio injustificado a una persona (artículo 93 de la Ley 1437 de 2011). Se ha señalado que la primera comporta un control de legalidad de la decisión administrativa, mientras que las demás obedecen a razones de oportunidad o conveniencia por hechos o consideraciones que se presentan con posterioridad a la expedición del acto administrativo.

En el caso particular analizado, la revocatoria por razones de oportunidad o conveniencia no resultaría procedente, dado que la resolución que ordena la transferencia del bien constituye en principio título traslativo del dominio, al que no se le podrían oponer razones administrativas posteriores.

Por su parte, la revocatoria por manifiesta inconstitucionalidad o ilegalidad presupondría que la transferencia se hizo de manera irregular, es decir, violando los requisitos previstos en la ley 708 de 2001. Dicho de otra manera, si la transferencia se hizo en los términos de la ley, como parece deducirse de los documentos allegados¹⁵, no cabría tampoco la revocatoria por esta causal.

En todo caso, la revocatoria exigiría consentimiento previo y expreso de la entidad estatal que recibió el bien, pues en ella recae una situación jurídica particular que no se puede desconocer unilateralmente por vía de la revocatoria directa del acto; de no obtenerse tal consentimiento, se deberá demandar su nulidad, con la carga

¹³ La ley define las asociaciones público- privadas así: “*Artículo 1o. Definición. Las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.*” Más adelante, el artículo 3 al referirse al ámbito de aplicación de la ley señala que la misma cubre todos aquellos contratos en los cuales “*las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.*” (se subraya).

¹⁴ Entre otros, la ley exige (i) que los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos se rijan por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 (artículo 3); (ii) la observancia de los principios de la función administrativa, de contratación y los criterios de sostenibilidad fiscal (artículo 4); (iii) estudios económicos o de análisis de costo beneficio o los dictámenes comparativos que demuestren que son una modalidad eficiente o necesaria para su ejecución (ibídem); etc.

¹⁵ En general se observa que la transferencia cumple los requisitos de la ley 708 de 2001, en la medida que se da entre entidades del Estado y que los fines para los cuales fue solicitado el bien, tienen relación con las funciones constitucionales de los municipios de promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311 C.P.); además, estaría acorde con los planes territoriales de desarrollo aplicables al Municipio de Bello, según documentos allegados con la consulta. La transferencia habría cumplido también con el propósito de la ley de racionalizar el uso de un bien fiscal que era requerido por el Municipio de Bello para desarrollar una de sus funciones y no era usado por el Ministerio de Transporte, ni formaba parte de proyectos de vivienda de interés social o de sus planes de enajenación onerosa.

de demostrar ante el juez contencioso su ilegalidad (artículo 97 de la ley 1437 de 2011).

Ahora bien, si de lo que se trata, como sugiere la consulta, es de *hacer efectiva la condición resolutoria* prevista en la ley y en el acto que dispuso la transferencia, porque el Municipio de Bello no ha cumplido las obligaciones que le fueron impuestas, la situación se ubica en un ámbito diferente al de la revocación del acto, que no exige consentimiento previo y expreso del beneficiario.

Al respecto es preciso recordar que, de acuerdo con el Código Civil, la obligación condicional es aquella que depende de un acontecimiento futuro que puede suceder o no (artículo 1530); la condición puede ser positiva, cuando consiste en acontecer una cosa, o negativa, cuando se trata de que algo no acontezca (artículo 1531). En particular una condición es resolutoria “*cuando por su cumplimiento se extingue un derecho*” (artículo 1536). De otra parte, la condición positiva se entiende fallida o la negativa cumplida “*cuando ha llegado a ser cierto que no sucederá el acontecimiento contemplado en ella, o cuando ha expirado el tiempo dentro del cual el acontecimiento ha debido verificarse y no se ha verificado*” (artículo 1539).

Por tanto, en un caso como el planteado, el acto administrativo se extinguiría no por razón de su revocatoria (ilegalidad o inconveniencia), sino por la verificación del hecho futuro e incierto que produce la pérdida de la situación favorable que se había constituido. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“En esas circunstancias, es claro que ese acto tenía prevista una condición, que no podía ser más que resolutoria, puesto que el uso del derecho concedido mediante el mismo quedó dependiendo indefectiblemente de la satisfacción oportuna o en tiempo de la carga o modo que ella implicaba, y la no satisfacción de esa carga o modo dentro del plazo señalado significaba la pérdida de la oportunidad para hacer uso del referido derecho o, dicho de otra forma, la extinción del mismo.
(...)”

La actora le endilga la violación del artículo 73 del C.C.A y, por consecuencia, los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, por haber revocado la resolución primeramente transcrita, sin haber obtenido previamente su consentimiento expreso y escrito, como lo prevé el citado artículo 73, ya que a su juicio el acto revocado contiene una situación particular y concreta y se hallaba en firme.

El cargo no tiene vocación de prosperar, debido a que según la situación fáctica en que quedó inserta la resolución aparentemente revocada, ésta había perdido su fuerza ejecutoria por efecto de la ocurrencia de la condición resolutoria que la afectaba, atendiendo el artículo 66, numeral 3, del C.C.A., luego la revocación, o derogación como se dispone en el artículo primero de la resolución acusada, resulta inocua, por cuanto no se puede dejar sin efecto, vigencia o fuerza ejecutoria el acto administrativo que de antemano carece de la misma.”¹⁶

¹⁶ Sentencia del 12 de noviembre de 2009, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Expediente 17001-23-31-000-2000-00064-0. Ver también Sentencias de 23 de octubre de 2008, M.P. María Claudia Rojas Lasso, exp. 11001-03-24-000-2003-00259-01, y del 8 de julio de 2008, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Exp. Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00209-01. También en sentencia del 3 de diciembre de 2007, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, **Radición** 05001-23-31-000-1995-00424-01(16503): “Se trata de una modulación de la eficacia del acto por disposición de la ley, de las previstas por el numeral 4º del artículo 66 del C.C.A bajo el nombre de **pérdida de ejecutividad del acto administrativo por cumplimiento de la condición resolutoria**. En efecto, por condición resolutoria debe entenderse, igual que en el derecho civil (art. 1536 C.C.), aquella cláusula dirigida a subordinar la eficacia jurídica al acaecimiento de un suceso futuro e incierto y por lo mismo va unida de modo estrecho con el contenido principal del acto administrativo, cuyo destino

De modo que en los casos en que se cumple la condición resolutoria, el acto administrativo o bien perderá su fuerza ejecutoria de manera automática (artículo 91-5 CPACA¹⁷) o, de ser necesario, requerirá una nueva decisión administrativa que declare la ocurrencia de la condición y la extinción de los efectos que llegaron a producirse.

Por ello, frente a las preguntas 4, 5 y 6 de la consulta respecto a la posibilidad de que el Ministerio de Transporte “revoque” el acto que dispuso la transferencia del bien por el incumplimiento de las condiciones impuestas al Municipio de Bello, la Sala considera que lo procedente sería, en caso de que ello estuviere debidamente probado, *la declaración de la condición resolutoria* y la consecuente orden de cancelación de las anotaciones en el registro de propiedad inmueble.

En tal hipótesis, como *no se trataría de una revocación del acto inicial, sino de su extinción por efectos de la condición resolutoria a que estaba sujeto*, no sería exigible la autorización previa y expresa del beneficiario del acto, tal como lo ha aclarado el Consejo de Estado en casos similares:

“En esas circunstancias, lo que hizo la autoridad municipal mediante la resolución enjuiciada fue poner en evidencia una situación jurídica ya dada [verificación de la condición resolutoria], utilizando una figura jurídica para una situación fáctica que en principio no parece encajar en la técnica jurídica que le corresponde, pero que puede resultar explicable ante la ausencia en el C.C.A. de formas específicas para hacer efectiva la pérdida de fuerza ejecutoria por la comentada situación.

(...)

Significa lo anterior, **que en realidad no hubo tal revocación de acto administrativo en firme, luego no había lugar a la solicitud y obtención previa de consentimiento expreso** y escrito de la actora, de allí que tampoco lo hubiera para que se violara el artículo 73 del C.C.A. ni el debido proceso, ya que para hacer efectiva la situación jurídica de la Resolución 1863 de 22 de julio de 1999 [condición resolutoria) no le estaba señalado procedimiento o formalidad alguna.”¹⁸ (Corchetes y negrilla fuera de texto original)

Por tanto, frente a la opción de retomar la propiedad del bien para transferirlo gratuitamente al Colector de Activos Públicos -CISA- en los términos de la Ley 1450 de 2011¹⁹ y su decreto reglamentario 4054 de 2001²⁰, con el fin de que sea

jurídico depende de la condición (Forsthoff). Esta figura aplicada *mutatis mutandi* al ámbito del acto administrativo “*pendente conditione*” entraña la extinción de pleno derecho de sus efectos jurídicos (Marienhoff) por disposición de la ley.”

¹⁷ “Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. (...) Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (...) 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto”.

¹⁸ Sentencia del 12 de noviembre de 2009, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Expediente 17001-23-31-000-2000-00064-0. En el mismo sentido, sentencia del 22 de enero de 1998, M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Radicación número: 4606, en la cual se señaló: “En el caso sub examine, al haberse cumplido la condición resolutoria impuesta en la resolución antes citada, esto es, el arreglo de la vía en el tramo CHINCHINA-MARSELLA, conforme a la previsión del artículo 1.536 transcrito, operó la extinción de dicho acto administrativo. Luego la revocación a que alude la Resolución acusada debe entenderse necesariamente como la declaración de extinción del acto en referencia, que había reconocido a la actora un derecho provisional, por el cumplimiento de la condición impuesta.” (se subraya)

¹⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Esta ley abandonó el sistema de transferencia directa entre las entidades estatales de los bienes fiscales inactivos; en su defecto dispuso que tales bienes sean transferidos gratuitamente al Colector de Activos Públicos -CISA- quien se encargará de transferirlos a las entidades públicas que los requieran o, en su defecto, de enajenarlos “Artículo 238. *Movilización de activos*. (...) Dentro del mismo plazo, las entidades a que se refiere el inciso anterior, transferirán a CISA, a título gratuito y mediante acto administrativo, los inmuebles de su propiedad que se

dicha entidad la que lo entregue nuevamente al Municipio de Bello o a quien corresponda, la Sala considera que ello estaría supeditado a que el Ministerio tuviera prueba de que se dan los elementos necesarios para hacer efectiva la condición resolutoria a que estaba afecta la entrega del bien.

En todo caso, en una situación como la analizada, la extinción del derecho transferido al Municipio de Bello exigiría la aplicación de criterios de razonabilidad, proporcionalidad y buena fe (respeto por la confianza legítima), de modo que el Ministerio de Transporte tenga plena comprobación de que efectivamente se incumplieron las condiciones de la transferencia y que no es posible subsanar dicha circunstancia bajo unos principios de colaboración y coordinación institucional.

Además debe tenerse en cuenta que en relación con COPARTE se puede haber generado una situación de confianza sobre la vinculación de la entidad territorial en los planes de educación no formal y la destinación del bien para tales fines.

Por tanto, una eventual declaración de la condición resolutoria o un cambio intempestivo de la persona que hará esa administración, deberá prever que esa corporación reclame una eventual situación de confianza legítima y estabilidad, así como por mejoras hechas de buena fe o por la necesidad de terminación de proyectos en curso o contratos que hubiera suscrito.

Por ello, podrían estudiarse con el Municipio de Bello fórmulas que permitan a COPARTE seguir con la administración parcial del bien, sin perjuicio de que algunas de sus porciones, que dicha corporación no utiliza o no puede explotar, tengan usos compatibles con la gestión del proyecto que se vaya a realizar.

B. Participación del Ministerio de Transporte en las decisiones de COPARTE

Como se mencionó en los antecedentes, la Corporación Parque de Artes y Oficios de Antioquia -COPARTE-, fue creada, según su acta de constitución y sus estatutos, como una corporación de derecho público (con posibilidad de transformarse en mixta), sujeta a las disposiciones del Código Civil para las personas jurídicas sin ánimo de lucro; se invocaron como fuentes normativas de dicho acto, los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 sobre asociación entre entidades públicas y entre éstas y particulares, además del artículo 209 de la Constitución, sobre principios de la función administrativa y coordinación interinstitucional.

Según sus estatutos, el objeto de COPARTE es la educación para el trabajo y el desarrollo humano²¹, regulada por la Ley 1064 de 2006²² y sus normas reglamentarias.

encuentren saneados y que no requieran para el ejercicio de sus funciones, incluidos aquellos que por acto público o privado sean sujetos de una destinación específica y que no estén cumpliendo con tal destinación, para que CISA los transfiera a título gratuito a otras entidades públicas o los comercialice. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones bajo las cuales CISA podrá reasignar los bienes inmuebles que reciba a título gratuito, señalando los criterios que debe cumplir la solicitud de la entidad que los requiera.”

²⁰ El Decreto 4054 de 2001 señala las condiciones en que las entidades deben transferir los bienes fiscales inactivos al CISA y la forma en que este atiende las solicitudes de entrega de las entidades que requieran los respectivos bienes. En su artículo 23 se derogan los decretos que reglamentaban la Ley 708 de 2001.

²¹ “Artículo 5º. Objetivos Generales. Son objetivos generales de la Corporación los de las instituciones legales dedicadas a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, de que trata la Ley 1064 de 2006 y el Decreto 2888 de 2007 y que son los siguientes: 1. Promover la formación práctica del trabajo mediante el desarrollo de conocimientos técnicos y habilidades, así como la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional, ocupacional, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la

Además de haber concurrido a su creación, la intervención del Ministerio de Transporte en COPARTE se refleja en la participación del Ministro y dos delegados suyos en la Junta Directiva (artículo 29 de los estatutos); igualmente, en el hecho de que como fundador es miembro activo de la corporación con derecho a voz y voto en la asamblea general (artículo 8 ibídem); y le asiste también el deber de hacer los aportes que periódicamente se determinen para el sostenimiento de la corporación (artículo 16 ibídem).

A la Junta Directiva de COPARTE le compete, entre otras tareas, decidir sobre la compra y venta de bienes raíces, la celebración de contratos y la autorización para recibir donaciones y legados:

“Artículo 36 Atribuciones. La Junta Directiva tiene las siguientes atribuciones: (...)

5. Autorizar la compra y venta de bienes raíces, la constitución de gravámenes reales o cualquier otra limitación de dominio, aceptar con beneficio de inventario las asignaciones testamentarias y donaciones que se le hicieran a la Corporación. (...)”

Más adelante, *el párrafo* del mismo artículo 36 de los Estatutos de la Corporación señala que las operaciones descritas entre otros, en el numeral 5º en cita, requieren “*aprobación del Ministro de Transporte y sus delegados*”; ello significa que para tales decisiones es necesario el voto favorable de dicho organismo y que, por lo mismo, éste podría vetar las operaciones que no considere convenientes.

En este punto se pregunta en la consulta si “*como miembro de la Junta Directiva y de conformidad con el numeral 15 del artículo 36 de los Estatuto de la Corporación Parque de Artes y Oficios de Antioquia – COPARTE –, sería conveniente que la Ministra de Transporte autorizara la aceptación de donaciones de fundaciones u otras personas naturales o jurídicas para la citada Corporación*” (pregunta 7).

Como se desprende de la propia pregunta, es claro que la autorización del Ministerio se otorga en su calidad de miembro de la Corporación y que, en tal sentido, la “aprobación” de la operación se hace en beneficio de ella y su patrimonio y, por ende, para facilitar con las donaciones y legados recibidos la actividad de interés público o social a cargo de la Corporación.

Al respecto es preciso señalar que una de las características usuales de las corporaciones y demás entidades sin ánimo de lucro, es el hecho de que en la medida que no persiguen fines comerciales sino de utilidad común e interés general, pueden tener limitaciones para generar recursos por sí mismas; de allí que también sea usual prever en sus estatutos que el patrimonio social se

participación ciudadana y comunitaria para el desarrollo de competencias laborales específicas. 2. Contribuir al proceso de formación integral y permanente de las personas complementando, actualizando y formando en aspectos académicos o laborales, mediante la oferta de programas flexibles y coherentes con las necesidades y expectativas de la persona, la sociedad, las demandas del mercado laboral, del sector productivo y las características de la cultura y el entorno.”

²² El artículo 1 de la Ley 1064 de 2006 dispuso que se reemplazara “la denominación de Educación no formal contenida en la Ley General de Educación y en el Decreto Reglamentario 114 de 1996 por *Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano*.” Al respecto cabe recordar que según la Ley General de Educación (ley 115 de 1994) la educación no formal o *educación para el trabajo y el desarrollo humano*, es aquella que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados (artículo 36); su finalidad es, promover el perfeccionamiento de la persona humana, el conocimiento y la reafirmación de los valores nacionales, la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional, ocupacional y técnico, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria (artículo 37).

conformará no sólo con los aportes de sus miembros y con los rendimientos que ellos generen, sino con las donaciones, contribuciones y legados que reciba de manea altruista.

También es corriente que la aceptación de dichas donaciones y legados se radique en los órganos de administración, a quienes, por tanto, les corresponderá analizar en cada caso la conveniencia del ofrecimiento (quién la hace, sus relaciones con el objeto de la corporación, la existencia de condicionamientos, etc.) y el origen lícito de los recursos recibidos.

En el contexto particular de la consulta, es entendible entonces que si el Ministerio de Transporte facilitó el inmueble que el Municipio de Bello va a destinar, mediante COPARTE, a la implementación de educación no formal, sea ese propio Ministerio quien tenga un voto cualificado en la corporación para analizar la conveniencia de las donaciones y legados recibidos por ella.

Ahora bien, la conveniencia de autorizar la aceptación de donaciones por la Junta Directiva de COPARTE y, en su caso, por el Ministerio de Transporte con base en la prerrogativa estatutaria que tiene, es un asunto que debe analizarse en cada caso; no sería posible dictaminar de manera anticipada y general que todas las donaciones ofrecidas a COPARTE son *per se* convenientes o inconvenientes para ella y que por tanto deben ser autorizadas o rechazadas. El Ministerio deberá hacer dicho estudio caso por caso.

Finalmente, respecto de la pregunta 8 de la consulta, para la Sala es claro que si el Ministerio de Transporte decidiera retirarse de COPARTE, ello no obsta para que dicho organismo mantenga sus facultades de verificación del destino del bien trasferido al Municipio de Bello, pues ellas no se derivan de su participación en dicha corporación, sino directamente de la Ley 708 de 2001 y de la Resolución 1463 de 2009, según se analizó anteriormente.

Conforme a lo anterior,

LA SALA RESPONDE

- 1- *Desde el punto de vista legal ¿puede el Ministerio de Transporte, en la actualidad, modificar la destinación del inmueble de que trata el artículo 3º de la Resolución 1463 de 2009, teniendo en cuenta que a través de dicha resolución el Ministerio transfirió desde el año de 2009 el derecho de dominio del inmueble a la Alcaldía de Bello? En caso afirmativo, ¿puede el Ministerio modificar la destinación del inmueble, teniendo como precedente que cuando se recibió el derecho de dominio del mismo, a través de la Resolución 04854 de 2008, el INVIAS estableció que el inmueble se destinaría par el desarrollo de programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo?*
- 2- *¿Sería viable que el Ministerio de Transporte modifique parte de la destinación del inmueble de que trata el artículo 3º de la resolución 001463 de 2009, permitiendo adelantar operaciones inmobiliarias consistentes en la enajenación, arrendamiento, concesión, etc., con el fin de garantizar recursos que serían destinados, entre otros, a la construcción y adecuación del Parque de Artes y Oficios de Antioquia, para su posterior funcionamiento y sostenimiento, sin llegar a contravenir la naturaleza jurídica de la Corporación, de cara a lo regulado en los artículos 209 y 305 de la Constitución Política y 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 y dado que la constitución de dicha Corporación se fundamentó en la educación, tal como se evidencia en el documento de justificación anexo?*

- 3- *¿Desde el punto de vista legal, sería posible que el Ministerio de Transporte modificara el artículo 3º de la Resolución 001463 del 16 de abril de 2009, para que la administración y operación del bien inmueble ya no la tenga COPARTE y se le entregue de manera exclusiva al Municipio de Bello-Antioquia como ente territorial con autonomía constitucional y titular del derecho de dominio del tal inmueble? En caso afirmativo, ¿el Municipio de Bello, teniendo en cuenta los antecedentes de destinación del inmueble, puede gestionar en el mismo operaciones urbanas dentro de la nueva ley de Iniciativas Público - Privadas (Ley 1508 de 2012)?*

El Ministerio de Transporte puede acordar o autorizar modificaciones a las condiciones impuestas en la Resolución 1463 de 2009, incluso respecto de la forma de administración del inmueble transferido, siempre y cuando se mantengan los principios y exigencias de la ley 708 de 2001, especialmente en cuanto a que el destino final del bien tenga relación con las funciones de la entidad que lo recibe (Municipio de Bello) y que el respectivo inmueble permanezca en la órbita del patrimonio público del Estado.

Con estas mismas limitaciones, es viable que el Ministerio de Transporte permita desarrollos urbanísticos que tengan por objeto el desarrollo de espacios públicos, parques, museos, oficinas o bibliotecas públicas o similares, que complementen el proyecto del parque de artes y oficios y garanticen la protección de las edificaciones que tengan interés histórico, cultural o arquitectónico. Además es posible prever arrendamientos o concesiones de explotación de algunos espacios, que permitan el auto-sostenimiento de dicho proyecto.

Para el efecto, el Ministerio de Transporte y el Municipio de Bello pueden utilizar los contratos plan regulados en la ley 1454 de 2011. También es posible la gestión de operaciones urbanas dentro del marco de la ley 1508 de 2012 de Iniciativas Público - Privadas, pero siempre que se trate, según el objeto de dicha ley, de generar “bienes públicos y sus servicios relacionados”, y con la salvedad de que en todo caso se cumplan los requisitos propios de esa ley y las exigencias de la Ley 708 de 2001 sobre mantener la naturaleza pública del bien y los fines de la transferencia que dicha norma habilita.

- 4- *¿El Ministerio de Transporte podría revocar la Resolución 001463 de 2009 en el evento de que se dieran los presupuestos de que trata el parágrafo segundo del artículo 3º de la precitada resolución, y transferir a título gratuito a la Central de Inversiones S.A. -CISA-, a efectos de darle cumplimiento a lo establecido en el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto Reglamentario 4054 de 2011?*
- 5- *¿La Resolución 001463 de 2009 podría considerarse un acto administrativo de carácter particular y concreto y, por ende, previo a una revocatoria de sus efectos, se requeriría el consentimiento del titular del derecho de dominio para su revocatoria, en virtud de lo señalado en la Ley 1437 de 2011? En el mismo sentido, ¿el Ministerio de Transporte tendría que pedir el consentimiento a COPARTE para revocar el acto administrativo de transferencia del inmueble al Municipio de Bello, teniendo en cuenta que dicha Corporación tiene la administración y operación del inmueble (por disposición de la misma resolución, pero sin contrato) y en virtud de ésta pudo haber adquirido obligaciones con terceros de diversa índole?*

Los supuestos señalados en el parágrafo 2º del artículo 3º de la Resolución 1463 de 2009 no son causales de revocatoria directa sino de extinción de dicho acto administrativo por efecto de la condición resolutoria a la que se encuentra sujeto.

Por lo mismo, no requeriría consentimiento previo, expreso y escrito, del Municipio de Bello ni de COPARTE.

En caso de que el Ministerio de Transporte considere que se dio la condición resolutoria contenida en la Resolución 1463 de 2009, ésta perderá su fuerza ejecutoria de conformidad con el artículo 91-5 del CPACA, para lo cual, dadas las especificidades del caso, se requerirá una decisión administrativa que así lo declare y que ordene la extinción de los efectos que llegaron a producirse.

- 6- *¿En qué posibles acciones podría estar incurso el Ministerio de Transporte en el evento que a motu proprio decidiera modificar la administración y operación del bien inmueble de que trata el artículo 3º de la resolución 1463 de 2009 o tomara la decisión de revocar la misma, teniendo en cuenta las obligaciones con terceros que pudo haber adquirido la Corporación Parque de Artes y Oficios de Antioquia – COPARTE – como administrador y operador del inmueble y/o la Alcaldía de Bello como titular del derecho de dominio?*

El Ministerio de Transporte podría quedar expuesto a una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que declare configurada la condición resolutoria, así como a reclamaciones patrimoniales por las situaciones descritas en la pregunta.

- 7- *¿Como miembro de la Junta Directiva y de conformidad con el numeral 15 del artículo 36 de los Estatuto de la Corporación Parque de Artes y Oficios de Antioquia – COPARTE –, sería conveniente que la Ministra de Transporte autorizara la aceptación de donaciones de fundaciones u otras personas naturales o jurídicas para la citada Corporación?*

El análisis de conveniencia de las donaciones ofrecidas a COPARTE deberá hacerse en cada caso en particular por el Ministerio de Transporte, como miembro de la Junta Directiva de dicha corporación.

- 8- *¿Si la Ministra de Transporte decide retirarse de COPARTE, tanto como asociado activo como miembro de la Junta Directiva, debido a que la misión del Ministerio dista del objeto de dicha Corporación, continuaría teniendo injerencia en la administración y operación del inmueble, en virtud de la destinación con la que se transfirió el inmueble y la obligación de vigilancia del predio cedido a título gratuito al Municipio de Bello?”*

Sí. El Ministerio de Transporte conservará las facultades que le confieren la Ley 708 de 2001 y sus decretos reglamentarios, así como la Resolución 1463 de 2009, para verificar que la destinación final del inmueble cumpla con las condiciones impuestas al Municipio de Bello.

Remítase a la señora Ministra de Transporte y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

ÁLVARO NÁMEN VARGAS
Consejero de Estado

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Consejero de Estado

OSCAR ALBERTO REYES REY
Secretario de la Sala