

**EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA – Teoría de los móviles y las finalidades. Bienes de uso público**

Se puede observar del plenario que el acto acusado hace referencia a la expropiación de unos bienes en cabeza de Ferrocarriles de Colombia lo cual comporta un interés social y económico para la región, por cuanto como bien lo señaló el a–quo se relaciona directamente con la proyección y desarrollo de los Departamentos del eje cafetero, Caldas, Quindío y Risaralda así como del Valle del Cauca, esto habida cuenta que la medida afectó la infraestructura ferrovial, vías férreas y áreas de protección de las mismas. Adicionalmente, la decisión, al margen de la discusión si son bienes de uso público o bienes fiscales, incide en la prestación del servicio público ferroviario de carga y pasajeros. Así pues, los bienes inmuebles que conforman el corredor férreo, sus zonas anexas, contiguas o de seguridad, se clasifican como bienes de uso público mientras se hallen vinculados al servicio público del transporte ferroviario y, por ende, resultan ser inembargables, inenajenables e imprescriptibles. Es claro, los bienes inmuebles que conforman el corredor férreo, sus zonas anexas, contiguas o de seguridad, se clasifican como bienes de uso público mientras se hallen vinculados al servicio público del transporte ferroviario, hecho demostrado en el plenario por cuanto ese era el objeto principal de la empresa Ferrovías. En este contexto, la Sala considera que el ente territorial – Municipio de Pereira – en cabeza de su Alcalde al expedir la Resolución 713 de 19 de agosto de 1997 por medio de la cual se declaró la expropiación por vía administrativa de los inmuebles ubicados en el Municipio de Pereira, quebrantó el ordenamiento jurídico – artículos 58 y 63 de la Constitución y 674 del Código Civil – al desconocer la naturaleza del bien de uso público de los mismos. De otro lado, se observa que la decisión de expropiar se debe a la invasión de los terrenos por diferentes personas, lo cual a la luz del ordenamiento no hacen que el bien mismo pierda su naturaleza.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 58 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 63 / CODIGO CIVIL – ARTICULO 674

**NOTA DE RELATORIA:** Teoría de los móviles y las finalidades, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 4 de marzo de 2003, MP. Manuel S. Urueta Ayola.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 713 DE 1997 (19 de agosto) ALCALDIA DE PEREIRA (Anulada).

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 66001-23-31-000-2003-00678-02**

**Actor: PROCURADOR JUDICIAL EN ASUNTOS ADMINISTRATIVOS NUMERO 37**

**Demandado: ALCALDIA DE PEREIRA**

**Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION DE NULIDAD**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la demandada – **MUNICIPIO DE PEREIRA** –, contra la sentencia proferida el 26 de abril de 2007 por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

*“1. Se decrete la nulidad de la resolución número 713 del 19 de agosto de 1997, proferida por el alcalde de Pereira, por medio del cual se declara la expropiación por vía administrativa de los inmuebles de propiedad de Ferrocarriles Nacionales en Liquidación (Ferrocarriles de Colombia), ubicados en el municipio de Pereira, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de este proveído.*

*2. Expídase copia auténtica de la presente providencia a los interesados.*

*3. Una vez ejecutoriada la sentencia archívese el expediente (fls. 368 y 369 cdno. 1.1).*

#### **I-. ANTECEDENTES**

I.1. Mediante escrito presentado el 19 de agosto de 2003 ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Risaralda (fls. 9 a 19, cdno. 1), el Procurador Judicial en Asuntos Administrativos No. 37, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda contra el **MUNICIPIO DE PEREIRA**, con miras a obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución 713 de 19 de agosto de 1997 *“por medio de la cual se declara la expropiación por vía administrativa de los inmuebles de propiedad de Ferrocarriles Nacionales en liquidación (Ferrocarriles de Colombia), ubicados en el Municipio de Pereira”*.

A juicio del actor se quebrantaron los artículos 58 y 63 de la Constitución Política; artículo 132 del Código Nacional de Policía y el artículo 674 del Código Civil.

I.2. El actor se fundamentó en los siguientes hechos:

2.1. – El Alcalde Municipal de Pereira, expidió la Resolución 713 del 19 de agosto de 1997, por medio de la cual se declaró la expropiación por vía administrativa de los inmuebles de propiedad de Ferrocarriles Nacionales en Liquidación (Ferrocarriles de Colombia), ubicados en el Municipio de Pereira.

2.2. En el acto administrativo atacado, dentro del acápite de consideraciones se dejó constancia que *“las construcciones y ocupaciones de hecho a lo largo de la vía férrea, se generaron por el abandono total, sin ejercicio de acto de señor y dueño por parte del titular del derecho de propiedad, ocasionando con esta conducta un grave problema para el Municipio de Pereira, al surgir o aparecer una macrocefalia urbana, caracterizada por construcciones que no reúnen las normas mínimas, exigidas por la Secretaría de Planeación y la Secretaría de control físico. Además de afectar considerablemente la calidad de vida de los habitantes por no disponer de servicios públicos domiciliarios, ni elementales derechos generadores de bienestar propios de una vida digna como lo reconoce y ordena la Constitución Política de Colombia”*.

**1.3.** El concepto de la violación fue expuesto así:

Manifiesta que el transporte ferroviario es un servicio público, y por consiguiente, los bienes férreos afectados a la prestación del mismo, son bienes de uso público, categorización confirmada por el artículo 132 del Código Nacional de Policía y por la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de mayo 20 de 1993, que consideró:

*“Nuestra codificación civil al hablar de bienes de la Unión, los clasifica en: de uso público, cuando su uso pertenece a todos los habitantes, siendo su característica esencial la de ser inembargables, inenajenables e imprescriptibles, ejemplo las calles, puentes, caminos, los bienes fiscales cuando su uso no pertenece a todos los habitantes del territorio.*

*Uno de los criterios que la doctrina ha sentado para distinguir entre los bienes de uso y dominio público y de dominio privado ha sido la naturaleza de la afectación de los mismos. Así, cuando su uso pertenece a todos los habitantes o dichos*

*bienes están afectados a un servicio público, se consideran bienes de uso público. Tal es el caso de las vías férreas.*

*“...4. Siendo la vía férrea y su franja de terreno aledaña a la misma, un bien aportado por la nación a la Empresa Industrial y Comercial del Estado “Ferrovías”, frente a dicho bien no tiene aplicación el fenómeno de la expropiación, pues tanto en la anterior carta política (artículo 30) como en la actual (artículo 58) en el capítulo correspondiente a “los derechos civiles y garantías sociales” se está haciendo referencia obviamente a los particulares y es a estos a quienes les exige que el interés privado deberá ceder paso frente el interés público, lo que precisamente constituye la filosofía que informa la figura de la expropiación. De tal suerte que si bien es cierto a la Empresas industriales y Comerciales del Estado les es aplicable el régimen del Derecho Privado, para efectos del desarrollo de su actividad Industrial y Comercial, ello no las convierte en particulares y menos aún cuando la nueva Carta Política las incluye como parte de la Rama Ejecutiva dentro de la estructura del Estado (artículo 115)”.*

Precisa que por lo anterior, de conformidad con la normatividad Constitucional y legal vigente, es obligación de los alcaldes municipales, adelantar los trámites idóneos y suficientes para lograr la restitución del tramo de los bienes de uso público ubicados en su jurisdicción; en cuanto a los bienes de la entidad, es deber de los alcaldes iniciar dichos procesos para liberar el corredor férreo y anexidades localizadas en la jurisdicción de cada municipio, en aras de satisfacer el interés general, cometido principal de todo Estado Social de Derecho.

Asegura que el Alcalde Municipal de Pereira, desconociendo la Constitución Colombiana y la sentencia del Consejo de Estado expidió la Resolución 713 del 19 de agosto de 1997 por medio de la cual se declaró la expropiación por vía administrativa de los inmuebles de propiedad de Ferrocarriles Nacionales en liquidación, ubicados en el Municipio de Pereira violando flagrante los artículos 58 y 63 de la Constitución Nacional, así mismo, el procedimiento establecido por las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, procedimiento al cual no fue exhortada Ferrovías, antes de proferirse la resolución cuestionada.

Afirma que continuando con la normatividad aplicable, el acto administrativo no contempló indemnización alguna, siendo obligación, según la ley y la Constitución, para la entidad que llegare a decretarla, en caso de proceder la misma.

Expresa que siendo las vías férreas como se dijo bienes de uso público, destinadas a prestar un servicio de igual naturaleza, su expropiación decretada es improcedente e inconstitucional.

Finalmente, señala que con el acto enjuiciado, se despojó de la propiedad a Ferrocarriles Nacionales en Liquidación de unos bienes de uso público, configurándose así, una clara violación de la Constitución, por cuenta de la Alcaldía Municipal de Pereira, en otras palabras asevera que no son expropiables y menos aún, cuando en el procedimiento administrativo no se exhortó a su propietario, antes de decretarse la resolución multicitada. Además, dentro del mismo acto administrativo no se previó indemnización alguna, siendo obligación según la Constitución, para la entidad que llegare a decretarla, en caso de que procediera la misma.

### **COADYUVANCIA**

**NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE Y EL FONDO PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES** como coadyuvantes a la demanda presentada por el Ministerio Público, se pronuncian de la siguiente manera:

Manifiestan que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables y que pese a lo anterior el Alcalde Municipal de Pereira decidió expropiar el corredor férreo y anexidades.

Aducen que el artículo 63 de la Constitución dispone los bienes que no pueden ser adquiridos por prescripción adquisitiva y que entre ellos están los de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Alegan que el Alcalde no podía argumentar para emitir dicha resolución el abandono de los inmuebles por parte del propietario dando lugar a la prescripción extintiva del dominio, a favor de los ocupantes ilegales del corredor férreo, plazo que no se puede reducir de 20 a 5 años, por tratarse de asentamientos humanos.

Exponen que con la expedición del acto administrativo el ente territorial se apartó de los motivos para los cuales se pueden aplicar las disposiciones invocadas en la parte motiva del acto, lo cual constituye falsa motivación.

Igualmente, afirman que se aplicó supuestos inexistentes o inexactos, para derivar consecuencias que ni siquiera estaban previstas en las normas que indicó aplicar.

Anotan que la calidad de los bienes de uso público administrados por Ferrovías se encuentra ratificada por sentencia de 20 de mayo de 1993.

Señalan que se violó flagrantemente el artículo 63 de la Constitución Política y el procedimiento establecido en la Ley 9ª de 1989 y 388 de 1997 para acudir a la expropiación por vía administrativa.

## **II.- ACTUACIONES DE LAS PERSONAS VINCULADAS AL PROCESO**

Notificada del auto admisorio de la demanda, la entidad en contra de quien se dirigió el libelo inicial contestó la demanda en los términos que se resumen a continuación:

**2.1. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE PEREIRA.** El ente territorial contestó la demanda para lo cual menciona que la invasión que se creó en el Municipio por más de treinta años a lo largo del corredor férreo, sin que ferrocarriles nacionales, quienes tenían en cabeza la propiedad se preocuparan por la situación de la misma como tal, o de las familias que allí han vivido en situaciones de calamidad ya que por mucho tiempo carecen de comodidades y hasta de servicios públicos.

Resalta que los predios objeto de expropiación ostentan la calidad de uso público, pero que si se atienden al espíritu de lo que en realidad es el bien de uso público estos no cumplen con tal cometido hace más de treinta años.

Añade que con la actuación administrativa no se violaron las normas constitucionales. Indica que la Ley 338 en su artículo 58, establece los motivos para declarar la utilidad pública de un inmueble con fines de expropiación, uno de los cuales se halla en literal b) relacionado con la titularización de urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989. Precisa que para este caso se trata de terrenos cercanos al corredor férreo y que todas estas personas ejercieron actos de señor y dueño sin que la entidad se ocupara del asunto; Ferrocarriles Nacionales y el Municipio de Pereira han realizado en otras oportunidades permutas y acuerdos sobre la banca antigua del ferrocarril, igualmente y para la solución del problema social de vivienda el alcalde

de la época expidió la Resolución 713, habiendo notificado a Ferrocarriles Nacionales o la Empresa Colombiana de Vías Férreas, pues como bien de uso público los predios no estaban prestando el cometido que les asigna la Constitución.

### **III.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante providencia de 26 de abril de 2007 (fls. 326 a 369, cdno. 1.1.), el Tribunal Administrativo de Risaralda accedió a las pretensiones de la demanda, apoyándose en los siguientes argumentos:

Menciona que está probado que los bienes materia de la expropiación por vía administrativa estaban en cabeza de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, además que tales bienes pasaron a Ferrovías y otros al Ministerio de Obras Públicas y Transporte con ocasión de la donación que le hizo Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación y del Ministerio a la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías -.

Luego de citar el concepto 1640 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, concluye que en el caso de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia los bienes inmuebles son fiscales unos y de uso público, otros.

Asevera que la Administración Municipal en cabeza del Alcalde expropió los inmuebles de que trata el acto administrativo bajo el entendido de su condición de ser bien de uso público, justifica la decisión en cuanto los mismos habían perdido dicha naturaleza pues no estaban prestando el cometido que les asigna la Constitución.

Indica que la condición de bienes inmuebles afectos a la prestación del servicio público de transporte, de conformidad con lo plasmado en los títulos traslaticios de dominio hace que los inmuebles de que trata la decisión impugnada sea de uso público, por lo mismo y a tono con el mandato por la Constitución Nacional – artículo 63 – son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Sostiene que por su condición de inalienables están por fuera del comercio y esa calidad implica que por lo mismo no pueden ser objeto de actos jurídicos que

impliquen su disposición, tradición, ni la pérdida de la finalidad del bien, excepción hecha de la desafectación que de tales bienes haga la autoridad competente.

Comenta que la destinación de bien de uso público se encuentra plasmada en el Decreto 1791 de 26 de junio de 2003 a través de la cual se suprime a Empresa Colombiana de Vías Férreas.

En efecto y de acuerdo con la norma precitada, dice que los bienes inmuebles que eran de propiedad de Ferrocarriles Nacionales en liquidación podrán ser transferidos a la empresa Colombiana de Vías si los mismos estaban destinados a la explotación férrea, los demás bienes serían trasladados al Fondo Pasivo Social para que este dispusiera de ellos, incluida la posibilidad de comercializarlos.

Concluye que los bienes de la Empresa disuelta y liquidada Ferrocarriles Nacionales, en lo no exceptuado por disposición del acto de liquidación, sobre bienes inmuebles afectos o requeridos para la prestación del servicio de transporte, son bienes fiscales, siendo de uso público los que si estuvieren destinados a la recuperación del terreno de transporte férreo.

Encuentra el Tribunal que algunos bienes inmuebles no requeridos para el cumplimiento del objeto social de Ferrovías fueron desafectados del uso público y se convirtieron en bienes fiscales, quedando absolutamente claro que los mismos no forman parte los inmuebles ubicados en la ciudad de Pereira, y que corresponden al corredor férreo Pereira – Cartago; Pereira – La Virginia, toda vez que estos fueron transferidos por la Empresa Ferrocarriles Nacionales en Liquidación al Ministerio de Transporte y por éste, por aporte, a la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías.

Observa que el pacto de cumplimiento traído al plenario no altera la naturaleza que de bienes de uso público tienen los bienes expropiados y tampoco el acuerdo al que se llegó con posterioridad a la expedición del acto acusado, concretado en dicho pacto, relativo a la compensación de predios, compromiso de parte del Municipio de Pereira incide en su legalidad.

Advierte que si en gracia de discusión los bienes afectados con la decisión fueren de carácter fiscal, la Administración estaba obligada a realizar el trámite del



proceso de expropiación que consagra la Ley 388 de 1997, desde los artículos 58 y ss, proceso que se echa de menos.

Comenta que la administración desatendió el procedimiento de expropiación por la vía administrativa, por considerar que no procedía la indemnización previa, pues por sí y ante sí, determinó que en razón de la ocupación de los bienes inmuebles con "*construcciones y ocupaciones de hecho*", y el lapso transcurrido de las mismas, más de cinco años, les asistía derecho a los poseedores para usucapir la propiedad, tratándose de vivienda de interés social, razón suficiente para decretar sin pago de indemnización la propiedad y entregarla a los ocupantes de los predios, atribución que a juicio del Tribunal no tiene la administración municipal, ya que si su intención era legalizar las ocupaciones de hecho existentes sobre los inmuebles de propiedad de Ferrocarriles Nacionales, debió adelantar los trámites encaminados a la cesión de los mismos, bien gratuitamente si así lo consideraba su titular, ora por negociación directa del precio previo avalúo comercial de los bienes, conforme lo establece la Ley 388 de 1997, artículos 61 y 67 o a falta de acuerdo, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 3º del artículo 20 de la Ley 9 de 1989 y no proceder a expropiar los bienes inmuebles sin consideración a la condición de uso público de los mismos y respecto de su totalidad, es decir, sin discriminación o delimitación de los predios, si se aceptara en gracia de discusión que algunos fueren bienes fiscales.

En este contexto, expone que se encuentran quebrantados los artículo 58 y 63 de la Constitución Política y 674 del Código Civil motivo por el cual decide decretar la nulidad de la resolución acusada.

#### **IV.- RECURSO DE APELACIÓN**

**4.1. APELACIÓN DEL MUNICIPIO DE PEREIRA.** En escrito fechado el 10 de mayo de 2007 (fls. 401 a 406, cdno. 1.1) el apoderado de la entidad, la apeló, sosteniendo al efecto lo siguiente:

Fundamenta los motivos de inconformidad con la decisión en primer lugar por cuanto no se demostró si en realidad los bienes expropiados por medio de la Resolución 713 de agosto de 1997, proferida por Alcalde del Municipio de Pereira son bienes de uso público, al tenor del artículo 674 del C. C.

Recuerda que tal como se expuso en la contestación a la demanda, los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la Empresa Colombiana de Vías Férreas FERROVIAS y el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia fueron disponiendo con autorización de la ley de los bienes inmuebles que constituyen la vía férrea hasta su comercialización. Asimismo, añade que por muchos años a lo largo y ancho del país el corredor férreo fue siendo invadido con vivienda de interés social ante la mirada pasiva de las entidades públicas y con el consecuente problema social para los territorios municipales; estas acciones y omisiones de los entes nacionales fueron cercenando y/o deteriorando el uso público al punto de considerarse desafectados por no venir cumpliendo su cometido y destinación ya que el uso indiscriminado e irrestricto de todos los habitantes desapareció.

Comenta que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 674 Y 2519 del C. C., lo Jurisprudencia de la Corte ha sido enfática y constante en considerar que los bienes de uso público del Estado son inalienables e imprescriptibles, del mismo modo que, con sujeción a la distinción creada por lo ley entre estos y los bienes fiscales, sostuvo también que los últimos si eran prescriptibles.

En segundo lugar, agrega al tenor del numeral 9º del artículo 131 del Código Contencioso Administrativo, la acción de simple nulidad no procede contra los actos de expropiación, ya que si bien dentro del proceso no aparece prueba de que existen terceras personas con interés en las resultas del proceso se hallan registradas situaciones particulares y concretas respecto a las cuales solo procede la Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de conformidad a la teoría de los móviles y finalidades.

Resalta que son motivos determinantes del contencioso popular de anulación el tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en los estatutos superiores con el único objeto de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo. Asevera que el contencioso popular de anulación se desarrolla siempre en torno a dos extremos la norma violada y el acto violador, sin que se analicen las posibles situaciones subjetivas que puedan surgir con la expedición del acto.

En este orden de ideas, la apoderada del ente territorial solicita revocar la decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda- Sala de Decisión, de fecha veintiséis de abril de dos mil siete.

#### **V-. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Mediante auto de nueve (9) de junio de 2010 (fl. 24, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo tanto las partes como el Ministerio Público guardaron silencio.

#### **VI-. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **VI.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A RESOLVER**

El recurrente, el **Municipio de Pereira**, en su escrito de apelación afirma que el motivo de inconformidad con la sentencia de instancia radica en *i*) improcedencia de la acción de simple nulidad contra los actos de expropiación proferidos y objeto de estudio y *ii*) ausencia de prueba que demuestre que los bienes expropiados por medio de la Resolución 713 de agosto de 1997, proferida por Alcalde del Municipio de Pereira son bienes de uso público.

Corresponde, entonces a la Sala, de acuerdo con las prescripciones del inciso 1º del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, determinar si se infringieron los artículos 58 y 63 de la Constitución Política y el artículo 674 del Código Civil.

Por la misma razón y teniendo en cuenta el derecho fundamental al debido proceso y el principio de congruencia, la Sala no se pronunciará sobre el incumplimiento del trámite del proceso de expropiación consagrado en la Ley 388 de 1997 y lo atinente al quebrantamiento del ordenamiento jurídico por la omisión en el reconocimiento de la indemnización previa, lo anterior en razón a que dichos cargos no fueron objeto del recurso de apelación.

##### **VI.2. TEXTO DEL ACTO ACUSADO**

El resuelve del acto demandado es del siguiente tenor:

**Alcaldía de Pereira**  
**Resolución Número 713 de 1997**

**Por medio del cual se declara la expropiación por vía administrativa de los inmuebles de propiedad de ferrocarriles Nacionales en Liquidación (Ferrocarriles de Colombia), ubicados en el Municipio de Pereira**

*El Alcalde de Pereira, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las contenidas en los artículos 51 y 58 de la Constitución Política de Colombia y en el Capítulo VII, artículos 63 al 72 inclusive de la Ley 388 del 24 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*

(...)

**RESUELVE**

*ARTÍCULO 1: Decrétese la expropiación por vía administrativa de los inmuebles con matrícula inmobiliaria y fichas catastrales de los anexos No. 1 y 2, de propiedad de : Ferrocarriles Nacionales, Ferrocarril de CALDAS, Ferrocarril de Pacífico, Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías, Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Ferrocarriles Nacionales La Marlela, cuyas particularidades están relacionadas en los considerandos.*

*ARTÍCULO 2: Notifíquese la presente Resolución al representante Legal de Ferrocarriles Nacionales, de conformidad en lo previsto al Código Contencioso Administrativo.*

*ARTÍCULO 3: Inscríbese la presente Resolución en la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de Pereira, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria de conformidad con el artículo 86 de la Ley 388 de 1997.*

*ARTÍCULO 4: Contra la presente Resolución sólo procederá el Recurso de Reposición el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes contados a partir de la notificación.*

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

**VI.3. EL CASO CONCRETO**

**I. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE SIMPLE NULIDAD CONTRA LOS ACTOS DE EXPROPIACIÓN PROFERIDOS Y OBJETO DE ESTUDIO**

El procurador Judicial ejerce la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo contra la Resolución 713 de 1997 a través de la cual se declara la expropiación por vía administrativa de los inmuebles de propiedad de Ferrocarriles Nacionales en Liquidación (Ferrocarriles de Colombia), ubicados en el Municipio de Pereira.

El recurrente sostiene que la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de nulidad.

Sobre el particular, la Sala estima que debe tenerse en cuenta cuáles son los motivos y las finalidades que a cada acción contenciosa (nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho) le ha señalado la ley, lo anterior para determinar la procedencia de cada una de ellas, por cuanto no es propiamente la voluntad del demandante, es decir, su interés subjetivo la que fija el procedimiento a seguir.

Al respecto esta Corporación ha expresado que es procedente impetrar la acción de nulidad contra actos administrativos de carácter particular, siempre que se cumplan una serie de condiciones. La sentencia del 4 de marzo de 2003 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado con ponencia del Consejero de Estado Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola recoge la citada posición jurisprudencial:

*“La evolución de la jurisprudencia bajo la vigencia del código contencioso administrativo de 1941 puede clasificarse en materia de procedencia de las acciones de nulidad y de plena jurisdicción en dos etapas: una, el criterio del contenido del acto; dos, la teoría de los motivos y finalidades. Antes de 1959 la jurisprudencia del Consejo de Estado estuvo influida por el criterio material en el sentido de que la procedencia de las acciones fue condicionada por el contenido del acto, pues si éste creaba situaciones jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal, el interesado debía usar la acción de nulidad; si, por el contrario, el acto era de contenido particular, concreto y subjetivo, la acción pertinente sería la de plena jurisdicción. En el año de 1959 se inició el cambio de orientación de la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto hace a la procedibilidad de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, cambio que luego se consolidaría en el año de 1961. Consideró el Consejo de Estado en la providencia de 1959 que el criterio tenido en cuenta por el legislador para distinguir las acciones de nulidad y de plena jurisdicción fue el de la preexistencia del derecho. Sin embargo, esa tesis no era aceptada de manera indiscutida, pues en sentencia de la misma fecha, el Consejo retuvo la tesis del contenido del acto como indicador de la procedencia de la acción. Algunos meses después, la teoría de los móviles y finalidades encuentra su formulación acabada en la sentencia de agosto 10 de 1961, con ponencia de Carlos Gustavo Arrieta Alandete, en donde se dijo: “No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso popular de anulación. Son los motivos determinantes de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la ley, los elementos que sirven para*

*identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia. Los únicos motivos determinantes del contencioso popular de anulación son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, y que sus finalidades son las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo. “Los motivos y finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas legales asignan a la acción...” Posteriormente, 11 años más tarde, la Corporación reiteró y precisó la doctrina de 1961, al introducir la idea de “pretensión litigiosa”, como elemento de distinción entre las dos acciones. Se dijo en esa oportunidad, en auto de 8 de agosto de 1972, que las acciones de nulidad y de plena jurisdicción se distinguían en el sentido de que la primera buscaba la tutela del orden jurídico abstractamente considerado, sobre la base del principio de jerarquía normativa, lo cual originaba un proceso que, en principio, no llevaba implicado un litigio o contraposición de pretensiones; en tanto que la segunda, tenía por objeto la garantía de derechos privados, vulnerados por actuaciones de la administración, lo cual se lograba mediante el restablecimiento del derecho o el resarcimiento del daño. El desarrollo jurisprudencial de la última década ha tenido que ver, de manera principal, con la procedencia de la acción de nulidad frente a actos creadores de situaciones jurídicas individuales, posición que en alguna medida implica reconsideración del tratamiento que se le venía dando a la materia en ese punto específico; en ese sentido fue el pronunciamiento de Sala Plena del 29 de octubre de 1996, ponente Dr. Daniel Suárez Hernández, en el caso de cusiana. Esta tesis de la Sala Plena ha sido reiterada en varias oportunidades por las distintas secciones de la corporación, pues ella constituye un importante elemento de seguridad en las situaciones jurídicas creadas por los actos administrativos de carácter particular.”*

En el anterior sentido, la Corporación ha admitido la procedencia de la acción de nulidad contra un acto administrativo de carácter particular. Ciertamente, además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando *“la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectan intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el*

*resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación”<sup>1</sup>.*

Se trata de la denominada teoría de los móviles y las finalidades, en virtud de la cual se permite excepcionalmente demandar en acción de simple nulidad los actos administrativos de carácter particular y concreto, cuando comporten un interés extraordinario para toda una comunidad porque amenacen, turbar significativamente el orden público social o económico y romper el orden jurídico nacional.

En el caso de autos, la acción promovida por el Ministerio Público responde a un interés general, lo cual en entender de la Sala justifica su procedencia.

Si se observa con detalle los presupuestos para la aplicación de la teoría en comento se puede concluir que los mismos encajan en el caso de autos: i) se trata de una discusión en la cual está de por medio un interés colectivo: servicios férreo ii) De alcance y contenido regional, incluso nacional: conectividad de varios departamentos iii) con incidencia en la economía de proyección sobre el desarrollo y bienestar social: medio de transporte de conectividad para pasajeros y carga.

Finalmente y en cuanto a la existencia y/o prueba de terceros particulares con interés en las resultas del proceso, no se vislumbra del plenario la existencia de los mismos no sólo porque los afectados ya se encuentran vinculados sino también porque el propio recurrente lo afirma en su escrito de impugnación (fl. 405. Cdno. 1.1.) desvirtuando su propio dicho.

***II) AUSENCIA DE PRUEBA QUE DEMUESTRE QUE LOS BIENES EXPROPIADOS POR MEDIO DE LA RESOLUCIÓN 713 DE AGOSTO DE 1997, PROFERIDA POR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PEREIRA SON BIENES DE USO PÚBLICO.***

Le corresponde determinar a la Sala si los predios de propiedad de Ferrocarriles Nacionales (Ferrocarriles de Colombia) ubicados en el Municipio de Pereira son

---

<sup>1</sup> Sala Plena, sentencia de 29 de octubre de 1996, M.P. Dr. Daniel Suárez Hernández, reiterada en sentencia de Sala Plena de 4 de marzo de 2003, M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

bienes de uso público y por tanto no era procedente la expropiación vía administrativa.

Para resolver, la Sala observa:

De los artículos 63, 72, 82, 102 y 332 de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público, los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están afectados al uso común.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil se llaman "*bienes de la Unión*" aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público.

Los primeros, es decir, **los patrimoniales o fiscales**, también conocidos como propiamente estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y de esta manera general están destinados a la prestación de las funciones públicas o de los servicios públicos, **su dominio corresponde al Estado "pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes"**, es decir, el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad.

Por su parte, los **bienes de uso público** universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos **cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente**. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, lo anterior por estar destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.

La diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales ha estado tradicionalmente apoyada en el régimen jurídico que ostentan cada una de esas clases de bienes: el derecho público para los bienes de uso público y el derecho privado para los bienes fiscales, en éste último caso existe una asimilación de la



propiedad de las entidades públicas sobre el bien a la propiedad que tienen los particulares sobre sus propios bienes, como se anotó.

Se ha precisado en reiteradas oportunidades<sup>2</sup> que si bien la progresiva ampliación del derecho administrativo ha generado que se pierda la nitidez de la frontera entre el derecho público y el derecho privado como criterio diferenciador de esas dos clases de bienes, también lo es que cada día aumenta la aplicación de normas de derecho público a los bienes de carácter fiscal, resaltando que los bienes de uso público se caracterizan por estar fuera del comercio y por ser inalienables, inembargables e imprescriptibles.

La jurisprudencia ha sido consecuente con tal consideración desde hace ya más 60 años. En efecto, la H. Corte Suprema de Justicia en sentencia de 26 de septiembre de 1940, expuso que *“los bienes del Estado son o de uso público o fiscales. Los bienes de uso público lo son por naturaleza o por el destino jurídico; se rigen por normas legales y jurídicas especiales, encaminadas a asegurar cumplida satisfacción en el uso público”*.

Ahora bien, en lo atinente a la naturaleza jurídica del corredor férreo y demás bienes que conforman la infraestructura ferroviaria, la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto rendido el 19 de abril de 2005 precisó lo siguiente:

**NATURALEZA JURÍDICA DEL CORREDOR FERREO Y DEMÁS BIENES QUE CONFORMAN LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA.**

**2.1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL. EVOLUCION NORMATIVA.**

**Artículo 63 de la Carta Fundamental**, señala: los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

**Artículo 102 ibídem:** *“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”*

**Artículo 674 del Código Civil:** son bienes de uso público aquellos cuyo “uso” pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos; se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio. Lo anterior, en contraposición

---

<sup>2</sup> Véase entre otras la sentencia del 24 de julio de 1990. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

con los denominados bienes fiscales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes.

**Ley 76 de 1920**, por la cual, se reguló la policía de ferrocarriles, al establecer algunas de las normas de seguridad para la operación del modo de transporte ferroviario, señala que las **vías, las dependencias de la vía, y los rieles, así como, los puentes destinados exclusivamente al transporte férreo, así como, las estaciones y bodegas, son bienes que forman parte de la infraestructura ferroviaria**, en los siguientes términos:

*“Artículo 2º. Es prohibido a los particulares estacionarse en la **vía de un ferrocarril**, situarse en estaciones a una distancia de los **rieles** menor de dos metros, ocupar la zona con animales, depósitos de carga o cualesquiera otros objetos, embarazar de otra manera el tránsito libre de trenes, **transitar por los puentes destinados exclusivamente al servicio de las empresas férreas**, y tocar las agujas de las palancas de los apartaderos y los demás elementos que sirvan para comunicar señales. (...)”*

*“Artículo 3º. En los terrenos contiguos a la zona del ferrocarril no podrán ejecutarse, a una distancia de menos de veinte metros a partir del **eje de la vía**, obras que perjudiquen la solidez de ésta, tales como excavaciones, represas, estanques, explotación de canteras y otras semejantes.(...)”.*

*“Artículo 8º. Es obligación de toda empresa de ferrocarril mantener **la vía debidamente cercada**, a uno u otro lado, salvo los pactos especiales con los colindantes. (...)”*

*“Artículo 9º.- **Las estaciones y dependencias de la vía férrea** deberán mantenerse en buen estado de servicio para que la circulación del público sea fácil y segura.*

*“Artículo 18.- Toda empresa deberá ejecutar con regularidad, exactitud y cuidado el transporte de las mercancías, animales, etc., que se le confiaren; deberá tener **bodegas adecuadas para el recibo de carga que requiera para el transporte**; no podrá rehusar el recibo, sino en los casos en que los reglamentos respectivos hubieren establecido exenciones. La responsabilidad de la empresa principia desde el momento en que el empleado al servicio de ella recibe las mercancías, equipajes y demás objetos, y no termina sino cuando salgan los artículos de la estación de su destino.”.*

**Decreto 1075 de 1954**, elevado a la categoría de ley por la ley 141 de 1961 y por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el ramo de ferrocarriles, otorgó a las líneas de éstos, el carácter de **vías** arterias destinadas al servicio público, y al efecto dispuso:

*“Artículo primero.- Declárense vías arterias principales con todos los derechos y preferencias que corresponden a estas vías, **las líneas de los ferrocarriles de servicio público.***

*“Artículo sexto.- Siempre que se pretenda establecer un cruce de una vía o calle pública, con las **líneas férreas de servicio público**, la entidad que la construya debe obtener el correspondiente permiso de la empresa férrea y el cruce se establecerá de acuerdo con las exigencias que fijen los ferrocarriles.”*

**Ley 21 de 1988**, por la cual se adoptó el programa de recuperación del servicio público de transporte ferroviario nacional y se autorizó la creación de Ferrovías, establece en forma clara que los bienes que se transfirieron en virtud del mismo a Ferrovías, son bienes de **uso público y fiscales.**

*“Artículo 3º.- Se sujetarán a las normas prescritas por el programa de recuperación, **las líneas férreas** que actualmente conforman **el sistema de transporte ferroviario nacional, las instalaciones, edificaciones, lotes de terreno, corredores férreos y demás bienes de uso público y fiscales de propiedad** de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y **los demás complementarios que se destinen a la prestación del mencionado servicio público de transporte**; los créditos, derechos, participaciones y demás activos que pertenecen a la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia o a las entidades encargadas de la prestación del servicio.”*

**Ley 9ª de 1989**, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, en el artículo 5º al definir lo que se entiende por espacio público, establece claramente, que las **vías son bienes de uso público que forman parte del espacio público, en tanto, están afectas a satisfacer necesidades colectivas.**

**Decreto ley 1588 de 1989**, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en virtud de la ley 21 de 1988, que creó **como empresa industrial y comercial del Estado la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías- hoy en liquidación**, al determinar el objeto y el patrimonio de la empresa, menciona entre los bienes que hacen parte de la misma, la red férrea, sus anexidades, los puentes, estaciones y demás instalaciones útiles a sus fines.

**Decreto ley 1588 de 1989** - de creación de Ferrovías- , en concordancia con el decreto **1915 de 1995** -estatuto de Ferrovías-, prevé en el artículo 10 que las anexidades forman parte del corredor férreo, y que junto con éste y los demás bienes conforman el patrimonio de la empresa:

“Artículo 22.- El patrimonio de la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías- estará constituido por: a) **La zona o corredor férreo con sus anexidades** y los demás bienes muebles e inmuebles transferidos por la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia o los que le transfiera a la Nación o cualquier entidad oficial.;

**Ley 105 de 1993**, al clasificar las líneas férreas de propiedad de la Nación como parte de la infraestructura de transporte, también, incluye la zona que ocupa la línea férrea y las de señalización y control de tránsito como necesarias para la operación de la vía.

“Artículo 12. **Definición e integración de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.** Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, **aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración** de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

“1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, (...) que se define de acuerdo con los siguientes criterios

(...) 4. **Las líneas férreas de propiedad de la Nación, que incluye su zona, señalización e infraestructura para el control del tránsito”.**

**Ley 336 de 1996**, en el capítulo quinto relativo al transporte ferroviario, además de señalar que éste es un servicio público, establece que la infraestructura férrea podrá ser entregada en concesión a los particulares.

“Artículo 80.- **El modo de Transporte Ferroviario, además de ser un servicio público esencial**, se regula por las normas estipuladas en esta ley y las normas especiales sobre la materia”.

“Artículo 81.- **La infraestructura férrea podrá ser concesionada** en los términos de las normas vigentes y el concesionario tendrá bajo su responsabilidad efectuar la rehabilitación, mantenimiento, conservación, control, operación y prestación del servicio público de transporte.

**Norma técnica. Ferrovías NT-001.-** Para la instalación de tuberías que crucen la vía férrea, contiene algunas definiciones que resultan útiles para identificar los bienes que forman parte de la infraestructura férrea.

“**Zona de Seguridad Férrea.-** Zona que delimita la franja necesaria para operación segura y normal del ferrocarril.

**“Corredor Férreo.- Zona con la vía férrea y sectores aledaños para operación y manejo de propiedad de la empresa.**

**Ley 769 de 2002, clasifica en el artículo 105, dentro de las vías, a las de carácter férreo, con el fin de otorgarles una prelación para el manejo del tránsito.<sup>3</sup>**

Se desprende del contenido de las normas transcritas que los bienes que forman parte de la infraestructura ferroviaria recibidos por la empresa industrial y comercial del Estado -Ferrovías- comprenden bienes patrimoniales o fiscales y bienes de uso público. Para efectos de la consulta, **solo estos últimos - por su naturaleza, destinación y afectación al uso común -** serán objeto de estudio, para lo cual se tomarán como antecedentes los parámetros identificados por la Sala en los conceptos Nos. 1469 de 2002 - naturaleza jurídica de los bienes que forman parte de la infraestructura aeroportuaria - y 1484 de 2002, a cuyo tenor los corredores férreos con sus anexidades, son bienes de uso público.

Dijo la Sala:

**“Del análisis de las características del corredor férreo, la Sala concluye que éste junto con sus anexidades, son bienes de uso público, por las razones que a continuación se exponen:**

**“El corredor férreo forma parte de la infraestructura vial y de transporte de propiedad de la Nación, por lo tanto, es un bien que se encuentra afecto al uso público o colectivo, independientemente del sistema de operación o explotación que se establezca.**

**“Su destinación al uso común está directamente relacionada con el ejercicio de la actividad de transporte que por su naturaleza es un servicio público.**

**“El corredor férreo y sus anexidades están fuera de la actividad mercantil y por lo tanto, son inembargables, inalienables e imprescriptibles.**

**“En este orden de ideas, los bienes inmuebles que conforman el corredor férreo, sus zonas anexas, contiguas o de seguridad, se**

---

<sup>3</sup> “Art. 105. Clasificación de vías. Para efectos de determinar su prelación, las vías se clasifican así:

1. Dentro del perímetro urbano: Vía de metro o metrovía, Vía troncal

**Férreas** 2. En las zonas rurales: **Férreas**, Autopistas, Carreteras principales, Carreteras secundarias (...).”

**clasifican como bienes de uso público mientras se hallen vinculados al servicio público del transporte ferroviario.”<sup>4</sup>**

**Las razones expuestas en el concepto citado, resultan suficientes para reiterar la naturaleza de bienes de uso público de los corredores férreos, sus anexidades, zonas de seguridad y de señalización para la operación segura de este modo de transporte, que Ferrovías en liquidación debe entregar al Instituto Nacional de Vías.**

“.....  
.....

**De lo anterior se concluye que para efectos de la consulta deben ser considerados bienes de uso público que forman parte de la infraestructura ferroviaria, los campamentos, patios de maniobras y lotes de terrenos contiguos con la vía férrea que se requieran para la seguridad de la misma, al igual que el corredor férreo propiamente tal.**

**No sobra reiterar que dichos bienes por su naturaleza son inembargables, inenajenables e imprescriptibles, pues de su disponibilidad depende la viabilidad de la operación del corredor férreo.**

**No obstante, la enumeración hecha es enunciativa y ante la inexistencia de una clasificación vinculante, para determinar en cada caso si se trata de bienes de uso público afectos a la infraestructura férrea, deberá estarse a la naturaleza y destinación del inmueble.**

*En este punto, vale la pena tener en cuenta la salvedad que con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación, hizo la Sala, al referirse al caso de la infraestructura aeronáutica, según la cual:*

*“No sucede lo mismo respecto de bienes inmuebles que también forman parte del patrimonio de la Unidad Administrativa Especial, destinados al funcionamiento de actividades comerciales paralelas a la actividad misma del servicio de transporte aéreo como tampoco con los bienes que no obstante, se adquirieron con la finalidad o vocación de ampliar la infraestructura aeronáutica no han sido aún incorporados a la misma.”*

*En este orden de ideas, las bodegas que se utilizan para almacenar la carga o el equipaje de los pasajeros que son utilizadas por las empresas de transporte, y las zonas de talleres que se explotan*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1484 de 2002.

*comercialmente, los inmuebles que se destinan a la prestación de servicios comerciales conexos con el transporte en las estaciones férreas -de restaurante, tiendas, etc., locales-, no participan de las mismas características que tienen los corredores férreos, los que por su destinación y naturaleza son bienes fiscales con un tratamiento impositivo distinto, al de los de uso público, como se explicará más adelante”.*

De la lectura detallada del concepto, el cual comparte plenamente la Sala, se desprende que los bienes que forman parte de la infraestructura ferroviaria son bienes de uso público.

Ciertamente, se trata de aquellos bienes destinados a la prestación del servicio público de transporte y afectados a satisfacer las necesidades colectivas. Su destinación al uso común está directamente relacionada con el ejercicio de la actividad de transporte que por su particularidad es un servicio público.

Así pues, **los bienes inmuebles que conforman el corredor férreo, sus zonas anexas, contiguas o de seguridad, se clasifican como bienes de uso público mientras se hallen vinculados al servicio público del transporte ferroviario y, por ende, resultan ser inembargables, inenajenables e imprescriptibles.**

No obstante y como bien se precisó, para determinar si un bien es o no de uso público afectado a la infraestructura férrea, se deberá determinar en cada caso de acuerdo con la naturaleza y destinación del mismo, que para el caso de autos la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

Los Ferrocarriles Nacionales de Colombia (FNC) fue una empresa creada en 1954 por el gobierno colombiano mediante el Decreto 3129 para unificar en una sola entidad estatal el sistema ferroviario del país que hasta la fecha estaba compuesto por varias empresas locales administradas por las regiones.

La nueva empresa operaría y mantendría la infraestructura de transporte férreo hasta el año de 1991 cuando debido a problemas financieros se ordenó su liquidación. Fue así como a través del Decreto 1586 de 1989 se ordenó la liquidación de la Empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - FNC, se adoptaron normas para su liquidación y se dictaron otras disposiciones.

En lo atiente a los bienes y recursos de Ferrocarriles Nacionales, la Sala recuerda los artículos 24 y 25 del referido Decreto 1586 los cuales establecieron:

**“ARTÍCULO 24. Los bienes y recursos de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación son inembargables.**

**ARTÍCULO 25. Los bienes de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación gozarán de especial protección del Estado. Las operaciones que sobre los mismos se realicen, tales como avalúos y ventas, se harán con criterio estrictamente comercial y no podrán ser objeto de donación o utilizados CON FINES DISTINTOS DE LOS DE LA LIQUIDACIÓN DE LA EMPRESA Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIARIO A SU CARGO; no obstante, los que a juicio de la Junta Liquidadora no requiera la Empresa para tales propósitos, podrán ser transferidos a título gratuito exclusivamente como se señala a continuación:**

a) A la Nación, para que se destinen como aportes a la empresa que se cree con el objeto de mantener, mejorar, extender y explotar la red férrea nacional, sus anexidades y equipos;

b) A la Nación, para que se destinen como aportes de ésta en la sociedad de economía mixta que se cree para atender el servicio público de transporte ferroviario, y

c) Al fondo que se cree para atender el pasivo social al cual se refiere el artículo 7º de la Ley 21 de 1988, para que éste los comercialice con dicho fin” (Negritas y mayúsculas de la Sala).

Con posterioridad y con ocasión del proceso de liquidación se expidió el Decreto 1588 de 1988, proferido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 21 de 1988, mediante el cual se creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas - Ferrovías. En cuanto a su denominación, naturaleza, objeto, domicilio y actividades se encuentra:

**“DENOMINACIÓN, NATURALEZA, OBJETO, DOMICILIO Y ACTIVIDADES.**

**ARTÍCULO 1o.** Crease la Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías, como una empresa industrial y comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transporte.



Para todos los efectos legales, la Empresa podrá utilizar la sigla Ferrovías.

**ARTÍCULO 2o.** El domicilio de la Empresa será la ciudad de Bogotá, Distrito Especial, pero podrá establecer dependencias seccionales en otras ciudades del país.

**ARTÍCULO 3o.** La Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías, tendrá por objeto principal mantener, mejorar, rehabilitar, extender, modernizar, explotar, dirigir y administrar la red férrea nacional con las anexidades y equipos que la constituyen, así como regular y controlar, en general, la operación del sistema ferroviario nacional”.

**ARTICULO 4o.** Para el cumplimiento de su objeto, Ferrovías podrá desarrollar las siguientes funciones y actividades:

a) Cumplir y hacer cumplir las políticas generales que fije el Gobierno sobre la utilización de la red férrea nacional, control y regulación del tráfico ferroviario y explotación del sistema ferroviario nacional;

b) Efectuar mejoras en las líneas férreas existentes y construir talleres, muelles, puentes, estaciones y demás instalaciones útiles a sus fines;

c) Construir nuevas líneas férreas, rehabilitar las existentes suspendidas y suspender parte de las mismas;

d) Expedir los actos y celebrar los contratos indispensables para el cumplimiento de su objeto;

e) Propender al desarrollo de empresas y microempresas que puedan proporcionarle materiales y servicios necesarios para el logro de sus objetivos;

f) Conceder las rutas para la prestación de servicio de transporte ferroviario y establecer las condiciones para su otorgamiento;

g) Las demás que, correspondiendo a su objeto, sean necesarias para el cumplimiento del mismo”.

Se tiene entonces que Ferrovías es una empresa industrial y comercial del Estado dedicada a *mantener, mejorar, rehabilitar, extender, modernizar, explotar, dirigir y administrar la **red férrea nacional con las anexidades.***

De acuerdo con el mencionado Decreto 1588 el patrimonio de la empresa estaba integrado especialmente **de la zona o corredor férreo con sus anexidades y los demás bienes muebles e inmuebles que le transfiera la empresa**

**Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación, la Nación o cualquier entidad oficial – artículo 10º, literal a) – .** Fue así como en el proceso de liquidación de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia se transfirió a Ferrovías todos los bienes relacionados con su objeto, tal y como se señaló líneas atrás.

Resulta importante mencionar que lo anterior fue confirmado por el artículo 63 de la Ley 105 de 1993 *“por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”*, en el cual se consagró que los bienes inmuebles que eran propiedad de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia en liquidación, se transferirán a la Empresa Colombiana de Vías Férreas, si los mismos estaban destinados a la explotación férrea. Los demás bienes serán traspasados al Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, para que este disponga de ellos, con el fin de atender las funciones previstas en la norma legal de su creación.

En suma, se tiene entonces que los bienes transferidos a Ferrovías estaban destinados al cumplimiento de su objeto que no era otro, se reitera, que mantener, mejorar, rehabilitar, extender, modernizar, explotar, dirigir y administrar la red férrea nacional, actividades vinculadas **al servicio público del transporte ferroviario y, por ende, siguiendo lo expuesto líneas atrás, bienes de uso público.**

**Es claro, los bienes inmuebles que conforman el corredor férreo, sus zonas anexas, contiguas o de seguridad, se clasifican como bienes de uso público mientras se hallen vinculados al servicio público del transporte ferroviario,** hecho demostrado en el plenario por cuanto ese era el objeto principal de la empresa Ferrovías.

Lo anterior cobra mayor fuerza si se observa que con ocasión del proceso de supresión y liquidación de la empresa Ferrovías se dejó plasmado que los bienes y recursos con los que contaba estaban destinados al cumplimiento de su objeto.

Ciertamente, resulta importante anotar que la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías operó hasta el de 2003, año en el cual se expidió el Decreto

171 de 26 de junio de 2003 por el cual se suprimió, se ordenó su liquidación y dispuso la cesión de los contratos de concesión y los inherentes al mismo, al Instituto Nacional de Concesiones (INCO) que fue creado en el mismo año con el objeto de planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollaban con capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario.

En cuanto a los bienes y recursos excluidos del patrimonio a liquidar y siguiendo el artículo 13 del acto en mención, se tienen entre otros que la red férrea a su cargo sería transferida al Instituto Nacional de Vías y que los bienes muebles, inmuebles y derechos cuyo titular era la Empresa Colombiana de Vías Férreas -Ferrovías- y que requería para el cumplimiento de su objeto, serían transferidos a las entidades que asumirían las funciones o competencias de la Red Férrea.

En este contexto, la Sala considera que el ente territorial – Municipio de Pereira – en cabeza de su Alcalde al expedir la Resolución 713 de 19 de agosto de 1997 por medio de la cual se declaró la expropiación por vía administrativa de los inmuebles ubicados en el Municipio de Pereira, quebrantó el ordenamiento jurídico – artículos 58 y 63 de la Constitución y 674 del Código Civil – al desconocer la naturaleza del bien de uso público de los mismos.

Se probó en el plenario que los bienes materia de expropiación por vía administrativa estaban en cabeza de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, según escritura pública 7802 de 11 de diciembre de 1984 de la notaría 27 del círculo de Bogotá (fls. 78 y ss Cdo. 1) y los certificados de tradición y libertad visibles a folios 53 y ss, 90 y ss (Cdo. 1), bienes que pasaron a la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferroviarias de acuerdo con la escritura pública 156 del 31 de enero de 1992 de la notaría 17 del círculo de Bogotá y 1068 de 26 de junio de 1992 de la notaría 17 antes mencionada (fls. 26 a 51. Cdo. 3). Las anteriores medios probatorios no fueron desvirtuados por el actor tal y como lo puso de presente el a-quo.

Llama la atención de la Sala que los propios considerandos del acto acusado muestran que al referirse a la vía férrea lo hacen en términos de bienes de uso público y no de bienes fiscales, confirmado la conclusión a la que llegó el juez de instancia y a la que se llega en esta providencia.

*“En varios sectores del Municipio de Pereira, tanto en zonas urbanas como rurales, se extendió la vía férrea para hacer el paso del tren, como medio de transporte de pasajeros y de carga”*

*“Que a la fecha no ha habido interés en la recuperación, conservación y mantenimiento de las franjas de terreno que conforman la misma vía férrea”.*

De otro lado, se observa que la decisión de expropiar se debe a la invasión de los terrenos por diferentes personas, lo cual a la luz del ordenamiento no hacen que el bien mismo pierda su naturaleza. Al efecto, la Corte Constitucional<sup>5</sup> con ocasión de una acción de tutela incoada para proteger el presunto derecho que tenía una persona por la ocupación del corredor férreo por la construcción de una vivienda, consideró lo siguiente:

**“La vivienda del actor se encuentra dentro del Corredor Férreo de propiedad de Ferrovías, bien de uso público que de conformidad con el artículo 63 de la Carta Política es inalienable, imprescriptible e inembargable, lo cual implica en virtud de su esencia que estos bienes son inapropiables, pues están destinados al uso público y cualquier acto de perturbación podría vulnerar el fin para el cual han sido concebidos. La inalienabilidad junto con la imprescriptibilidad, son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público a efectos de que ellos cumplan el fin que motiva su afectación. Por ello, ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre los bienes de uso público, y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos, estando estos bienes fuera de todas las prerrogativas del derecho privado. (...) Así las cosas, si el demandante ocupa predios del corredor férreo, no puede alegar vulneración a derecho fundamental alguno por estar en terrenos de propiedad del Estado, además, por cuanto no logró demostrar en esta actuación, que la línea férrea hubiere sido trasladada a escasos tres metros de su casa de habitación”.**

En conclusión, la Sala considera como bien expuso el Tribunal de instancia que debe declararse la nulidad de la resolución 713 de 19 de agosto de 1997, proferida por el Alcalde de Pereira, tal y como se hizo en su oportunidad. Por lo anterior, se confirmará la sentencia proferida por el a-quo.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia de 13 de febrero de 2003. Rad.: T-115/2003. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

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: CONFÍRMASE** la providencia apelada, esto es, la sentencia del 26 de abril de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente  
Ausente con permiso

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**