



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

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá D.C., tres (03) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – C.C.A.

Radicación: 05-001-23-31-000-2003-02779-02

Demandante: EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN – EPM.

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Tercero: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Actos acusados: Resoluciones 210 de 7 de mayo de 2002, “*por la cual se resuelve una solicitud de devolución de dinero*”; 284 de 4 de junio de 2002, “*por medio de la cual se resuelve un recurso*”, expedidas por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Medellín Zona Sur; y 0645 de 7 de marzo de 2003, “*por la cual se resuelve un recurso de apelación*”, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Tesis: Las empresas industriales y comerciales del Estado que prestan servicios públicos están obligadas a pagar el 50% de la tarifa dispuesta por concepto de derechos registrales.

No son nulos, por la causal de vulnerar el ordenamiento jurídico superior, los actos administrativos por medio de los cuales la Superintendencia de Notariado y Registro niega la devolución del dinero pagado por una empresa industrial y comercial del Estado, por el registro de la transferencia de un inmueble de su propiedad al municipio al cual se encuentra adscrita, cuando esta transferencia se produce como consecuencia de una decisión unilateral del municipio, que no la beneficia.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra la sentencia de 20 de febrero de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva



propuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho y por el Municipio de Medellín. Así mismo, se resolvió negar las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), Empresas Públicas de Medellín (en adelante EPM), por intermedio de apoderado judicial, pretendió la nulidad de los siguientes actos administrativos y su consecuente restablecimiento del derecho, así:

"PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto complejo contenido en las siguientes decisiones:

A) Resolución Nro. 210 de mayo 7 de 2002, proferida por el Registrador principal de Instrumentos Públicos Círculo Medellín Zona Sur, Por medio de la cual se dispone: "No procede la devolución de dinero pagado por concepto de los derechos de Registro correspondientes a los turnos de radicación 2001 66057 y 2001 66059 pertenecientes en su orden, al Acuerdo 83 de 2.001 y al Decreto 2477 del mismo año".

B) Resolución nro. 284 de junio 14 de 2002, expedida por el Registrador Principal de instrumentos Públicos Círculo Medellín Zona Sur, "Por medio de la cual se dispuso no reponer la resolución 210 de mayo 7 de 2002".

C) Resolución nro. 0645 de marzo 7 de 2003, emanada del Superintendente de Notariado y Registro, por medio de la cual se confirmó parcialmente la resolución 210 del 7 de mayo de 2002, disponiendo que Empresas Públicas de Medellín E.S.P. debe pagar derechos de registro por la transferencia del bien a favor del Municipio de Medellín, inscrita en los folios de matrículas inmobiliarias Nos. 001-531064, 001-388670, 001- 439331, 001-604942, 001615060 y 001-592498 con el turno de radicación 2001-66057, pero en una suma equivalente al 50% de la tarifa normal vigente.

SEGUNDA: Como consecuencia de la nulidad anterior, solicito al H. Tribunal, disponer el restablecimiento del derecho consistente en ordenar la devolución del cien por ciento 100% pagado por concepto de derechos registrales, esto es la suma de \$852.886.700 cancelados por Empresa Públicas de Medellín E,S,P. por concepto de derechos de inscripción y registro correspondientes a los turnos de radicación 200166057 y el 2001 66059.

TERCERA: Sobre la suma que sea devuelta se solicita dar aplicación a los arts. 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

CUARTO: Se condene en costas a la entidad demandada.



I.1.2. Los hechos de la demanda pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Mediante Acuerdo municipal nro. 83 de 2001, proferido por el Concejo Municipal de Medellín, se resolvió transferir el edificio denominado Empresas Públicas de Medellín al municipio de Medellín. EPM solicitó el registro del citado acuerdo ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Medellín, para lo cual tuvo que pagar los derechos de registro de ese acto.

EPM solicitó la devolución del dinero pagado, al considerar que, por no haberse reportado beneficio alguno en su favor y no haber manifestado su voluntad en la transferencia del aludido inmueble, no debía pagar derechos de registro alguno, según el artículo 17 del Decreto 1428 de 2000.

La solicitud de devolución del dinero le fue negada a través de los actos administrativos demandados en este proceso; estos son, las Resoluciones 210 de 7 de mayo de 2002, "*por la cual se resuelve una solicitud de devolución de dinero*"; 284 de 4 de junio de 2002, "*por medio de la cual se resuelve un recurso*", expedidas por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del Círculo de Medellín Zona Sur; y 0645 de 7 de marzo de 2003, "*por la cual se resuelve un recurso de apelación*", proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro. En esta última se ordenó la devolución del 50% de lo pagado por EPM.

I.1.2. Cargos planteados en la demanda

Los cargos planteados en la demanda pueden sintetizarse de la siguiente manera:

A juicio de la parte actora, los actos acusados son contrarios al Decreto 1428 de 2000, al artículo 85 del Código Contencioso Administrativo y al Decreto 960 de 1970.

Expuso que la Oficina de Registro interpretó de forma indebida el Decreto 1428 de 2000, dado que la transferencia del bien inmueble efectuada por EPM al Municipio de Medellín no fue de su resorte, no tuvo participación en ello, se hizo por acto administrativo unilateral. Adicionalmente, afirmó lo siguiente:

"En nuestro sentir, consideramos que se hace una interpretación errónea por cuanto se hace de lado que en la transferencia efectuada por Empresas Públicas de Medellín E.S.P. al municipio de Medellín, del Bien Inmueble denominado Empresas Públicas de Medellín E.S.P. esta entidad (EE.PP.M) no tuvo participación en dicha transacción, tal y como se explicó en párrafos precedentes.

Como se puede apreciar, en los actos impugnados se hace una interpretación equivocada del concepto de "Unilateralidad" como elemento estructural del acto administrativo, ya que el Acuerdo 83 de 2001 goza de este atributo, lo que necesariamente conlleva a que las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., quedaran sometidas al contenido y alcance de dicha



decisión sin tener ningún tipo de intervención. En este caso las Empresas Públicas de Medellín E.S.P. ven reducida su autonomía a una condición meramente pasiva que les impide no sólo oponer algún tipo de fuerza o interés a la decisión tomada por la administración municipal, sino incluso, participar en la toma de dicha decisión en cualquier medida o por cualquier aspecto conducente a su construcción."

Dijo que los actos acusados están viciados de nulidad por no acceder a la exoneración total de los derechos de registro, desconociendo los argumentos proporcionados en vía administrativa.

Por último, expresó que se configuró una falsa motivación, dado que los actos acusados se separaron del espíritu del Acuerdo Municipal 083 de 2001, que ordenó la transferencia del inmueble.

I.2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El proceso que hoy se estudia tuvo sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 19 de mayo de 2010, en la cual se decidió negar las pretensiones de la demanda. La parte actora interpuso recurso de apelación.

En segunda instancia, la Sección Primera del Consejo de Estado profirió auto de 17 de abril de 2012, en el cual ordenó vincular al municipio de Medellín y le puso en conocimiento la posible configuración de una nulidad por no haber sido vinculado al proceso desde el principio. El municipio de Medellín alegó la configuración de la nulidad. En providencia de 19 de noviembre de 2012, el Consejo de Estado resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado.

Una vez devuelto el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia, en auto proferido el 29 de abril de 2013, admitió nuevamente la demanda, y ordenó notificar al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Superintendencia de Notariado y Registro y al Municipio de Medellín.

En las contestaciones a la demanda se hicieron las siguientes manifestaciones:

I.2.1. El Ministerio de Justicia y del Derecho contestó la demanda proponiendo la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que, a su juicio, los actos demandados fueron emitidos por la Oficina de Instrumentos Públicos de Medellín y por la Superintendencia de Notariado y Registro, lo cual no recae dentro de las competencias de ese ente ministerial.

I.2.2. La Superintendencia de Notariado y Registro no se pronunció.

I.2.3. El municipio de Medellín, como tercero interesado en las resultas del proceso, contestó la demanda, argumentando que el Acuerdo 83 de 2001, proferido por el Concejo de Medellín, por sí sólo no es título traslativo de dominio, dado que la forma de adquirir el dominio es la



tradición y quien transfiere el inmueble desde su patrimonio es EPM, que, si bien no fue parte activa en el Acuerdo, sí hace parte integral en el cumplimiento y formalización de lo mencionado en el acto.

Expuso que la Superintendencia de Notariado y Registro no debió efectuar cobro de derecho de registro en el presente caso porque no existía título traslativo de dominio y la base del recaudo es un Acuerdo, que no tiene efectos de título que soporte una transferencia de dominio, por lo cual la transacción debió efectuarse a través de escritura pública.

Advirtió que, como el Municipio de Medellín se encuentra exento de cobro, deben negarse las súplicas de la demanda en lo que respecta al Municipio de Medellín.

Propuso la falta de legitimación en la causa, al considerar que no puede endilgársele responsabilidad, pues no tiene nada que ver con el objeto del litigio.

I.3. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de 20 de febrero de 2015, el Tribunal Administrativo de Antioquia (en adelante el Tribunal) declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho y por el Municipio de Medellín. Así mismo, resolvió negar las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos.

Como problema jurídico planteó el siguiente: *"decidir sobre la legalidad de los siguientes actos: Resolución Nro. 210 de mayo 7 de 2002, Resolución Nro. 284 de junio 14 de 2002 y Resolución Nro. 0645 de marzo 7 de 2003, por considerar que los mismos se encuentran viciados por una falsa motivación al fundamentarse en una interpretación errónea del Decreto 1428 de 2000 al realizar un cobro a Empresas Públicas de Medellín E.S.P. de unos derechos de registro."*

Respecto de este problema, el tribunal advirtió que es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica de EPM, la cual, mediante Acuerdo Municipal nro. 69 de 1997, fue transformada en Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal. Y como tal, el Concejo Municipal, según facultad legal y constitucional, dispuso de ciertas partidas patrimoniales de EPM, como lo hizo en el Acuerdo 083 de 2001, el cual constituyó el título traslativo de dominio para este caso.

Advirtió que, aunque la demandante conocía que su voluntad directamente no era la de realizar dicha transferencia, indirectamente sí se afectaba, pues en cabeza suya radicaba el derecho de dominio del bien, el cual estaba sujeto a la transferencia ordenada por el Concejo Municipal.

Explicó que, aunque el Acuerdo 083 de 2001 fue expedido por el Concejo Municipal sin atender a la voluntad de EPM y esta última sólo cumplió con lo allí dispuesto, desde el punto de vista legal, el entorno es diferente, toda vez que dicha empresa era la que debía transferir el inmueble de su



propiedad, dado que ejercía el derecho de dominio. En tal sentido, era EPM quien se encontraba facultada para realizar la inscripción del título, siéndole aplicables las normas de registro señaladas en el artículo 17 del Decreto 1428 de 2000, las cuales determinan que las Empresas Industriales y Comerciales del Estado no están exentas de pagar derechos de registro.

A su juicio, la Superintendencia de Notariado y Registro dio aplicación formal a la norma, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de los intervinientes, que eran Empresas Públicas de Medellín (Empresa Industrial y Comercial del Estado) y el Municipio de Medellín. De acuerdo con el artículo 17 del Decreto 1428 de 2000, la demandante no se encontraba exenta de pagar la tarifa por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos. Sin embargo, como el acto se realizó con una entidad estatal, la tarifa sería sólo el 50% del costo normal, como finalmente se decidió en el último acto administrativo demandado.

Por lo anterior, concluyó que no encontró acreditados vicios que afecten la legalidad de los actos acusados.

Por otro lado, advirtió que la parte actora fundamenta la violación de los actos acusados en la formación del Acuerdo 083 de 2001, toda vez que hace referencia a que no participó en la expedición de dicho acuerdo y no manifestó su voluntad de transferir el bien. Sin embargo, a juicio del tribunal, estos hechos no son fundamento de la presente acción, dado que la demanda no versó sobre el carácter y legalidad del Acuerdo emitido por el Concejo de Medellín, sino por los actos proferidos por la Superintendencia de Notariado y Registro.

En consecuencia, un estudio sobre la legalidad del Acuerdo 083 de 2001 vulneraría el carácter rogado de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en virtud del cual el juez administrativo indefectiblemente se limita a realizar el análisis sobre aquellos aspectos alegados por el actor, sin que le sea lícito extender su consideración a eventos que van más allá de tal solicitud o por fuera de ella.

Por los motivos anteriores, negó las pretensiones de la demanda.

I.4. RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de EPM interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Los fundamentos del recurso se extractan así:

- *"El fallo de primera instancia desconoció las consecuencias del Acuerdo 83 de 2001 proferido por el Concejo Municipal de Medellín y el Decreto 2477 de 2001 expedido por la Alcaldía de Medellín"*

Citó el artículo 1º del Acuerdo 83 de 2001, el cual preceptúa lo siguiente: *"Artículo 1º. Disponer de una partida del patrimonio de las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., por valor de ciento setenta mil quinientos setenta y siete millones trescientos treinta mil pesos (\$170.517.330.000)*



representada en la transferencia del bien inmueble denominado "Edificio Empresas Públicas de Medellín" que se incorporará al patrimonio del municipio de Medellín.

Mediante el decreto 2477 de 2001, el Alcalde de Medellín, en uso de sus facultades Constitucionales y legales, reglamentó el Acuerdo 83 de 2001, así: "*Artículo 1. Regláméntese el Artículo Primero del Acuerdo 83 de 2001 del Concejo de Medellín, describiendo la alinderación de los inmuebles cuyas matrículas inmobiliarias se describen a continuación de la siguiente manera...*"

Con fundamento en lo anterior, alegó que la transferencia del edificio al Municipio de Medellín se realizó mediante un acto administrativo unilateral, emitido por el propietario de EPM, que es el mismo Municipio de Medellín.

Es decir, el propietario natural de EPM quiere tomar una parte de su patrimonio para tenerlo a su nombre; en términos generales, la única voluntad que interviene es la del Municipio de Medellín. Por lo tanto, no se presenta negocio jurídico como tal, puesto que en éste intervienen varias voluntades y en este caso, es notorio que solo interviene una, sin que para EPM se genere provecho alguno.

Advirtió que EPM se empobrece al tener que pagar por un trámite exento de pago, y por su parte, la Oficina de Registro se enriquece, toda vez que el acto registral al único que beneficia es al Municipio de Medellín y éste se encuentra exento del pago de los derechos de registro, de conformidad con el artículo 17 del Decreto 1428 de 2000.

Indicó que, para que se causen los derechos registrales y notariales, es preciso que intervenga en la voluntad del acto o negocio jurídico, y es claro que EPM no manifestó voluntad alguna, tan solo se limitó a cumplir con el ordenamiento jurídico.

- *"El fallo de instancia desconoció que los actos acusados violan la regla de derecho de fondo"*

Indicó que, para el caso objeto de análisis, se presenta esta causal de nulidad, en la medida que la Superintendencia de Notariado y Registro hace una interpretación errónea del artículo 17 del Decreto 1428 de 2000.

Aseguró que la violación de la regla de derecho de fondo puede asumir distintas modalidades:

El error de derecho se presenta por violación directa de la ley, que es cuando la administración actúa como si la regla de derecho no existiera, por violación, o por falsa interpretación o interpretación errónea.

En esos eventos la administración, pese a tomar la regla como fundamento de su decisión, le da un alcance diferente al que se desprende del texto, como es no observar que el único beneficiario de la actividad



registral es el municipio de Medellín, siendo claro en establecer el artículo 17 del Decreto 1428 de 2000 que dicha actividad está exenta de ese pago.

Por lo tanto, la Superintendencia no puede gravar a las Empresas Públicas de Medellín ESP con la actuación registral que en su integridad le compete al Municipio, toda vez que es el único que se beneficia de su propio acto, en detrimento de EPM, que sólo está cumpliendo una voluntad emanada del acuerdo 83 de 2001 del Concejo del Municipio de Medellín.

Aseguró que EPM no está realizando ningún negocio jurídico, solo cumple el ordenamiento jurídico emanado de un acto unilateral emitido por el Municipio de Medellín, el cual perjudica su patrimonio.

Adujo además que la Superintendencia le impone una carga correspondiente al Municipio de Medellín, al cual le tocaría pagar la actuación registral, en el entendido que es el único que se beneficia del acto que el mismo expide, con lo cual *"se configura un doble empobrecimiento de EPM y un enriquecimiento sin causa para la Superintendencia al cobrar por una actuación que a todas luces le toca asumir al Municipio de Medellín y como está exenta, se la quiere trasladar a EPM"*.

- *"El fallo desconoció que los actos expedidos por la superintendencia de notariado y registro están afectados por falsa motivación"*

Explicó que una de las modalidades de falsa motivación es la decisión incongruente, cuando no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y los motivos que en el acto se aducen como fundamento de la misma.

En el caso bajo examen se presentó una decisión incongruente, en la medida en que los actos impugnados se apartan del espíritu del Decreto Nacional 1428 de 2.000 y de lo dispuesto en el Acuerdo del Municipio de Medellín nro. 83 de 2001 y su decreto reglamentario No. 2477 de 2001, expedido por el alcalde de Medellín. Esto, en la medida en que el bien objeto de controversia sólo beneficia al Municipio de Medellín, y que éste no viene de un negocio jurídico, sino por virtud del ordenamiento jurídico.

- *El fallo de instancia desconoció las disposiciones del código civil colombiano sobre cuándo se debe entender que existe una tradición*

Indicó que el artículo 740 del Código Civil es claro en establecer cuándo se presenta la figura de la tradición, así: *"(...) La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio y por otra la capacidad e intención de adquirirlo."*

Advirtió que en el caso objeto de examen no se presenta la figura de la tradición, puesto que no se cumplen los requisitos de ésta, como son: 1. No existió voluntad de EPM de transferir el dominio del edificio, se realizó en cumplimiento del Acuerdo Municipal de Medellín nro. 83 de 2001, es decir, acatando el ordenamiento jurídico. 2. Al registrar el acto la



Superintendencia de Notariado y Registro anotó transferencia de dominio por el Acuerdo Municipal 83 de 2001; por lo tanto, dicho acto no cumple los requisitos de la tradición, como son la intención de transferir el dominio, sino que es un mandato impositivo y unilateral; al ser ello así, se convierte en una recuperación del bien por parte del Municipio de Medellín y no en una tradición.

Igualmente, a su juicio, el artículo 742 de la misma norma establece que *"... para que la tradición sea válida, debe ser hecha voluntariamente por el tradente o por su representante ..."*

- *El fallo desconoce la orientación de la Constitución Política de 1991 y de la ley 142 de 1994 en materia de servicios públicos domiciliarios*

Manifestó que en la Constitución Política de 1991 se redefinió el sector de los servicios públicos domiciliarios, y el Estado Colombiano entendió que en las condiciones en que venía prestando los servicios públicos no estaba alcanzando los niveles de cobertura y calidad que demandaba la población, y que, para garantizar una prestación eficiente, debía abrir el sector a la gestión potencial de los particulares, dejar de ser esencialmente prestador de servicios públicos, convertirse en un garante de los prestadores y solo eventualmente actuar como prestador de dichos servicios.

Con ese propósito, indicó que en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 142 de 1994 se establecieron las herramientas para promover e incentivar la participación de los particulares y las comunidades organizadas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, bajo un esquema de libre competencia.

Indicó que el nuevo sistema regulatorio de servicios públicos domiciliarios está diseñado para prestadores de servicios públicos eficientes que recuperen los costos de sus inversiones, que estén en condiciones de competir en un mercado abierto, que ofrezcan servicios de alta calidad y que no desvíen su objeto en actividades diferentes a la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Bajo este esquema, la Superintendencia de Notariado y Registro está desconociendo el principio de sostenibilidad y eficiencia de las Empresas de Servicios Públicos, puesto que, por una orden que no le reporta ninguna utilidad, le exige realizar un pago que le corresponde al municipio de Medellín, único beneficiario de la recuperación del patrimonio; y, como quiera que éste está exento de dicho pago, se lo traslada a EPM.

Lo anterior también viola de forma directa el principio de solidaridad establecido en la Constitución de 1991 y sus artículos 365 y siguientes, dado que con ello empobrece de manera injusta a EPM, afectando de forma grave la prevalencia del interés general, que se traduce en que los recursos de las ESP son para cumplir los principios establecidos en la Ley 142 de 1994, en armonía con los principios constitucionales.



En consideración de lo anterior, a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios no se les pueden exigir obligaciones diferentes que no tengan justificación alguna y no se les puede requerir para el cumplimiento de obligaciones que, de acuerdo con la Constitución y la ley, no les corresponda.

I.5. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

I.5.1. Mediante auto de 9 de noviembre de 2015, el Despacho sustanciador admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 20 de febrero de 2015, por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

I.5.2. En auto de 24 de mayo de 2016, el Despacho corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Procurador Delegado ante el Consejo de Estado para que, si así lo considera, formule su concepto.

I.5.2.1. La Superintendencia de Notariado y Registro, por intermedio de apoderada judicial, solicitó confirmar la sentencia apelada, con fundamento en los siguientes argumentos:

Indicó que el Decreto 1428 de 2000, por el cual se fijan las tarifas por concepto de función pública registral, preceptúa en el capítulo I literal b) del artículo 1 que *"los actos o negocios jurídicos que por su naturaleza tienen cuantía se aplicará la tarifa del (5x1.000) como valor a recaudar por derechos de registro."*

Así mismo, advirtió que en el capítulo III, artículo 17 del mismo decreto se señala: *"Actuaciones exentas: la actuación registral no causará derecho alguno en los siguientes casos: a) Cuando las solicitudes de certificación, de inscripción de documentos o su cancelación intervengan exclusivamente las entidades estatales, a excepción de las empresas de servicios públicos domiciliarios, las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta, las cuales asumirán el pago de los derechos de registro"*.

Igualmente, adujo que el inciso 2 literal e) del artículo 17 del Decreto 1428 de 2000 preceptúa lo siguiente: *"Cuando los particulares contraten con gobiernos extranjeros o con alguna de las entidades estatales a que se refiere el párrafo de este artículo, aquellos pagarán los derechos de registro sobre el 50% de la tarifa normal vigente"*.

Indicó que la Ley 142 de 1994, en el artículo 15, señala quiénes prestan servicios públicos, las cuales pueden ser personas naturales o jurídicas. EPM es una persona jurídica que, al regirse por el derecho privado, debe ser tratada como particular, para efectos de derechos registrales, cuando contrata frente al estado. Por estas razones aplicó esta norma a EPM, por estar actuando en el acto de transferencia frente a una entidad estatal exenta de pagar derechos registrales.

Afirmó que el decreto de tarifas no distingue para el recaudo de derechos registrales sobre la unilateralidad o bilateralidad del nacimiento del acto,



en cambio sí considera que las personas involucradas en el mismo y para ellas es que contempla tarifas especiales y exenciones, como es el caso de las entidades estatales. Una empresa que presta servicios públicos domiciliarios tampoco tiene tratamiento preferencial en cuanto a los derechos de registro.

Aseguró que el inmueble transferido se encontraba en cabeza de EPM, y la transferencia hace que EPM intervenga en el acto. La transferencia la otorga quien tenga la facultad para ello, y en este caso, el bien estaba registrado a nombre de EPM.

Aseveró que el Concejo municipal no tiene dentro de sus funciones del artículo 313 constitucional facultad para transferir bienes inmuebles, pero sí tiene la de crear la estructura de la administración municipal y la de autorizar al alcalde para celebrar contratos.

Advirtió que el artículo 4 del Acuerdo 083 de 2001 del Concejo Municipal de Medellín establece que la administración municipal adelantará todas las gestiones necesarias con EPM para que la transferencia del bien se realice en la vigencia que le correspondió. Sin embargo, no se cumplió con la solemnidad de la escritura pública que exige la ley para esta clase de actos.

Aseguró que el tradente en el presente caso es EPM y el adquirente es el municipio de Medellín.

Explicó que, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 142 de 1994: *"Salvo en cuanto la Constitución Política o esta ley dispongan expresamente lo contrario, la Constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado."*

Esta ley también preceptúa que todos los actos de las empresas de servicios públicos se regirán por el derecho privado, es decir, no se le aplicarán prerrogativas que puedan tener algunas entidades estatales.

Por último, indicó que acceder a las pretensiones de la parte actora implica una discriminación, puesto que se estaría excluyendo del pago de los derechos registrales a EPM cuando las empresas privadas tienen que soportar el pago total por la ejecución de los mismos actos, desconociendo que, tanto las empresas de servicios públicos domiciliarios como las privadas, ejercen actividades comerciales.

I.5.2.2. Empresas Públicas de Medellín, por intermedio de apoderado judicial, reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación en contra del fallo de primera instancia.

Agregó que usualmente los bienes inmuebles se transfieren por intermedio de un título denominado contrato de compraventa, siendo



costumbre mercantil que quien paga los derechos de registro del bien inmueble es el nuevo adquirente, al cual es al único que beneficia el acto.

También indicó que es costumbre mercantil que los gastos de registro en la compraventa de inmuebles sea asumido por el comprador del inmueble.

I.5.2.3. El Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1 COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política, 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de marzo de 1996, 129 del Código Contencioso Administrativo- Decreto 01 de 1984 y 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto.

II.2. Regulación sobre el pago de derecho de registro por parte de empresas industriales y comerciales del Estado

Previo a entrar al análisis de cada uno de los argumentos planteados en el recurso de apelación, estima la Sala necesario explicar el régimen sobre el pago de derecho de registro por parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, comoquiera que varios de los cuestionamientos a la decisión de primera instancia guardan relación con este tema.

El Decreto nro. 1428 de 26 de julio de 2000, "*Por el cual se fijan los derechos por concepto de la función registral y se dictan otras disposiciones*", era la norma aplicable para el momento de la expedición de los actos administrativos demandados, dado que éstos fueron proferidos el 7 de mayo del año 2002, el 4 de junio de ese año, y el 7 de marzo de 2003, y el decreto en comento estuvo vigente desde el 26 de julio de 2000 hasta el 23 de junio de 2008, fecha en la que fue derogado por el artículo 24 del Decreto 2280 de ese año.

Ahora bien, el Decreto nro. 1428 de 2000 estableció en sus considerandos lo siguiente:

"Que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa proveer los mecanismos y acciones indispensables para la administración y prestación de los servicios públicos que le competen a la Administración Pública del Estado, a fin de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política para asegurar el cumplimiento de los fines sociales del Estado y de los particulares;



Que de conformidad con las facultades constitucionales, legales y estatutarias básicas, en especial las de Notariado y Registro, y en cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, corresponde al Gobierno Nacional adoptar decisiones racionales y eficaces que contribuyan a la redistribución del ingreso y la riqueza a través de la ampliación y mejoramiento de la calidad de los servicios públicos de competencia exclusiva de los organismos estatales;

Que el Decreto 1708 de 1989 estableció los derechos y tarifas que se deben cobrar, las cuales no han sido actualizadas desde la expedición de dicho decreto;

*Que los Decretos-leyes números 0960 y 1250 de 1970 facultan al Gobierno Nacional **para actualizar periódicamente el costo de las tarifas por concepto de los citados servicios;***

*Que con el propósito de racionalizar el servicio público de registro de instrumentos públicos se hace necesario **la actualización de las tarifas y derechos que se deben cobrar por la prestación del servicio,***

DECRETA:

*Tarifas de derechos **por concepto del registro de instrumentos públicos**” (Se destaca)*

El Capítulo I del decreto en comento se denomina “las actuaciones registrales” y establece toda una regulación acerca de las tarifas que se deben pagar por la inscripción de los títulos, actos y documentos que, de acuerdo con la ley, están sujetos a registro. El capítulo II regula las tarifas especiales para viviendas de interés social y reforma agraria.

Como puede apreciarse, la norma regula en conjunto el cobro de tarifas por la prestación del servicio público registral.

Por su parte, el capítulo III, artículo 17, del mentado decreto, regula las actuaciones exentas de pago de derechos de registro, así:

“CAPITULO III Exenciones

*Artículo 17. Actuaciones exentas. **La actuación registral no causará derecho alguno en los siguientes casos:***

*a) **Cuando las solicitudes de certificación, de inscripción de documentos o su cancelación en que intervengan exclusivamente las entidades estatales, a excepción de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y las Sociedades de Economía Mixta las cuales asumirán el pago de los derechos de registro.***



Parágrafo. En los actos de inscripción, certificación o cancelación de documentos en que intervengan las Empresas Oficiales de Servicios Públicos Domiciliarios, los derechos registrales a su cargo se liquidarán con base en el porcentaje de participación de éstas, el que se acreditará para tales efectos con el documento legal pertinente. Los particulares, personas naturales o jurídicas que contraten con estas empresas asumirán el pago por el excedente;

b) Cuando las solicitudes de certificación, de inscripción de documentos o su cancelación, así como la expedición de copias de los instrumentos que reposan en el archivo de la oficina de registro, provengan de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, los Tribunales, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, las Superintendencias, la Dirección Nacional de Estupefacientes, los Jueces Penales, la Policía Judicial, los Defensores de Familia, los Juzgados de Familia en asuntos relacionados con menores, el Personero Municipal, los funcionarios de ejecuciones fiscales, o cualquier otro organismo que ejerza funciones similares, originadas en desarrollo de investigaciones que les corresponda adelantar, de intervención y toma de posesión de bienes, o que se requieran para aportar a procesos en que actúen en calidad de demandados o demandantes, independientemente de que afecten o beneficien a un particular, persona natural o jurídica;

c) Cuando los organismos y entidades de que trata el parágrafo de este artículo requieran certificados o copias de documentos o instrumentos públicos que reposen en los archivos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, siempre que en dichos instrumentos la entidad solicitante figure como titular de un derecho real;

d) Cuando las copias de documentos públicos sean requeridos por las autoridades o entidades públicas facultadas legalmente para adelantar cobros coactivos;

e) Cuando se trate de actos o contratos de gobiernos extranjeros que tengan por finalidad adquirir o enajenar bienes inmuebles en nuestro país para servir de sede a las misiones diplomáticas, a condición de que exista reciprocidad del gobierno extranjero en esta materia con nuestro país, para lo cual se protocolizará con la escritura respectiva, la certificación que expida para el efecto la autoridad competente.

Sin embargo, cuando los particulares contraten con gobiernos extranjeros, en los términos previstos en el presente literal, o con alguna de las entidades estatales a que se refiere el parágrafo de este artículo, aquéllos pagarán los derechos de registro sobre el cincuenta por ciento (50%) de la tarifa normal vigente;



f) Cuando se trate de la inscripción de actos o contratos referidos a resguardos o reservas indígenas.

Parágrafo. Para los efectos del presente decreto son entidades estatales, entre otras:

*La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, los distritos capital y especiales, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas, las asociaciones de municipios, **los municipios**, los establecimientos públicos, el Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias, la Dirección Nacional de Estupefacientes y las Unidades Administrativas Especiales y en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.” (Se destaca)*

Como puede apreciarse en los apartes resaltados, una de las hipótesis en virtud de las cuales no hay lugar al pago de derecho de registro es cuando se trate de la inscripción de documentos en que intervengan exclusivamente entidades estatales, salvo las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las cuales asumirán el pago de los derechos de registro.

II.3. Hechos relevantes.

En Acuerdo nro. 69 de 1997, el Concejo del municipio de Medellín transformó a EPM en una Empresa industrial y Comercial del citado municipio.¹

Mediante Acuerdo Municipal nro. 83 de 2001 se resolvió en su artículo 1: “Disponer de una partida del patrimonio de las Empresas Públicas de Medellín, por valor de ciento setenta mil quinientos setenta y siete millones trescientos treinta mil pesos (\$170.577.330.000), representada en la transferencia del bien inmueble denominado “Edificio Empresas Públicas de Medellín” que se incorporará al patrimonio del municipio de Medellín.” Este acuerdo fue reglamentado por el Decreto 2477 de 2001, expedido por la Alcaldía de Medellín.

Los aludidos actos administrativos fueron inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín zona sur, a petición de EPM, mediante radicados nros. 2001-66057 y 2001-66059, a título de transferencia de un inmueble de EPM al municipio de Medellín.

¹ Información certificada por el Secretario General de Empresas Públicas de Medellín, fechado el 31 de julio de 200, obrante a folio 58 del expediente.



Como consecuencia del acto de registro, EPM pagó \$852.886.700, correspondiente al valor de la transferencia prevista en el aludido Acuerdo.

Mediante Resolución nro. 0645 de 7 de marzo de 2003, la Superintendencia de Notariado y Registro, al resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución nro. 210 de 7 de mayo de 2002, indicó: *"PRIMERO: Confírmase parcialmente la resolución nro. 210 del 7 de mayo de 2002, proferida por el señor Registrador de Instrumentos Públicos de Medellín Sur, en cuanto a que las Empresas Públicas de Medellín ESP debe pagar derechos de registro por la transferencia del bien a favor del Municipio de Medellín, inscrita en los folios de matrículas inmobiliarias nros. 001-531064, 001-388670, 001-439331, 001-604942, 001-615060 y 001-591498, con el turno de radicación 2001-66057, pero en una suma equivalente al 50% de la tarifa normal vigente, en aplicación del inciso final del literal e) del artículo 17 del Decreto 1428 de 2000, conforme la parte considerativa de este proveído. SEGUNDO: Niégase la devolución total de los derechos de registro solicitados por la doctora NORA DE LA CRUZ VILLA VÉLEZ, como apoderada de las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., y en su defecto, ordénase la devolución del 50% de estos derechos, teniendo en cuenta los fundamentos de esta decisión"*.

II.4. Análisis de la Sala

Ahora bien, de la lectura del recurso de apelación se advierten cinco cuestionamientos o cargos presentados por la entidad demandante respecto a la sentencia de primera instancia, a saber: i). *"El fallo de primera instancia desconoció las consecuencias del Acuerdo 83 de 2001 proferido por el Concejo Municipal de Medellín y el Decreto 2477 de 2001 expedido por la Alcaldía de Medellín"*; ii). *"El fallo de instancia desconoció que los actos acusados violan la regla de derecho de fondo"*; iii). *"El fallo desconoció que los actos expedidos por la superintendencia de notariado y registro están afectados por falsa motivación"*; iv). *El fallo de instancia desconoció las disposiciones del código civil colombiano sobre cuándo se debe entender que existe una tradición; y v). El fallo desconoce la orientación de la Constitución Política de 1991 y de la ley 142 de 1994 en materia de servicios públicos domiciliarios.*

Advierte la Sala que estos cinco planteamientos, están incorporados en la causa petendi y objeto del litigio propuestos en el escrito de demanda, pues en esta se sostuvo que Empresas Públicas de Medellín no intervino en la decisión de transferencia de dominio del inmueble, esto es el Acuerdo 83 de 2001 y el Decreto 2477 de 2001. Así mismo, se explicó como la entidad demanda vulneró las normas superiores e incurrió en falsa motivación al interpretar de manera equivocada el decreto 1428 de 2000. Es decir, si bien fueron planteados en un orden diferente y de manera individualizada, existe una congruencia entre lo expuesto en el recurso de apelación y en la demanda.



II.4.1. Problemas de hecho.

II.4.1.1. *"El fallo de primera instancia desconoció las consecuencias del Acuerdo 83 de 2001 proferido por el Concejo Municipal de Medellín y el Decreto 2477 de 2001 expedido por la Alcaldía de Medellín".*

De la lectura de las consideraciones expuestas en el recurso de apelación advierte la Sala que debe responderse al problema de hecho consistente en establecer si es cierto que en el acto de registro del acuerdo que ordenó la transferencia del bien inmueble de propiedad de EPM a favor del Municipio de Medellín intervino únicamente la voluntad del ente territorial, como quiera que fue el producto de un acuerdo que expidió su concejo municipal, de manera unilateral, y disponiendo de la propiedad de un bien que en nada favorece y por el contrario empobrece al demandante.

Conforme las pruebas obrantes en el proceso, se advierten que los actos administrativos fueron inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín zona sur, a petición de EPM, mediante radicados nro. 2001-66057 y 2001-66059, a título de transferencia de un inmueble de EPM al municipio de Medellín.

En este sentido, en el caso concreto, es claro que EPM fue quien acudió a la oficina de registro para que se inscribiera el respectivo acto de registro de transferencia de dominio -tradente-, como se acepta y se manifiesta expresamente en el hecho cuarto del escrito de demanda²; es decir, si bien la decisión de transferencia fue adoptada mediante el Acuerdo municipal 083 -acto del concejo-, y reglamentada por el decreto 2477 de 2001, quien acudió ante la oficina de registro para formalizar el acto fue la propietaria del inmueble, en este caso, EPM.

Es decir, no es cierto, como lo afirma el recurrente, que en el acto de registro intervino únicamente la voluntad del municipio, comoquiera que fue EPM, en su calidad de titular del derecho de dominio, quien acudió a la oficina de registro para que se inscribiera la tradición del inmueble que era de su propiedad. Ahora bien, circunstancia diferente es que los actos de tradición³ hubiesen sido expedidos por el Concejo y la Alcaldía, respectivamente, y que EPM no intervino en los mismos; es decir, le asiste razón a EPM cuando afirma que su voluntad no quedó de manifiesto en el acuerdo y en el decreto mediante los cuales se resolvió transferir la propiedad del inmueble de EPM al Municipio. Sin embargo, los derechos de registro no se causan como consecuencia del acto original, que crea la obligación de registrar, sino con el acto de registro mismo, es decir, aquél que produce la tradición, en cumplimiento de la obligación surgida en el acto original.

² Mediante los turnos números 2001-66057 y 2001-66059 del 20 de diciembre de 2001, fueron radicados por parte de EPM en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, el Acuerdo 83 de 2001 y el Decreto 2477 de 2001, por medio de los cuales se acuerda transferir el inmueble denominado Edificio Empresas Públicas de Medellín de Empresas Públicas de Medellín E.S.P. a favor del Municipio de Medellín y éste posteriormente engloba el predio junto con otros.

³ Entendiendo por estos el Acuerdo 083 y el Decreto 2477 de 2001, que fueron los actos mediante los cuales se dispuso transferir el dominio del inmueble, y que son según lo dispuesto en el Estatuto Registral actos sujetos a registro.



En este punto, debe diferenciarse, como se hará en el punto nro. **II.4.2.2.** de esta providencia, entre el acto de tradición y el acto de registro. El primero, corresponde al acto jurídico mediante el cual un propietario tratándose de inmuebles, plasma su voluntad de transferir el dominio, *verbi gracia*, un contrato, o como en este caso, dos actos administrativos, el Acuerdo 083 y del decreto 2477 de 2001. Por su parte el acto de registro⁴ es aquel que emite la autoridad registral -oficina de instrumentos públicos-, mediante el cual se da publicidad a un acto jurídico mediante el cual se transfirió el dominio de un inmueble, o se constituyó un gravamen respecto del mismo⁵.

Ahora bien, así como se dispone en el artículo 4° del Estatuto Registral el legislador previó que algunos actos, títulos y documentos están sujetos a registro, entre los cuales se destaca *todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles.*

Y si, como lo señala el actor, no estaba en la obligación de pagar los derechos de registro porque no intervino en el acto que generó la obligación de registrar, debe para estos efectos tener en cuenta que ese acto original, contenido en las decisiones unilaterales del concejo y la alcaldía municipal de Medellín, que se presume legal y válido y que no cuestiona, le llevó a que, consciente y voluntariamente, asistiera a la oficina de registro de instrumentos públicos a hacer la tradición, en cumplimiento del deber que le imponen los actos; por lo que es evidente que su voluntad sí concurrió en el acto de tradir, que genera el derecho a pagar.

En consecuencia, es cierto que la voluntad de EPM quedó acreditada, comoquiera que fue quien acudió al servicio registral, se reitera, independiente si en el acuerdo y el decreto mediante los cuales se resolvió transferir la propiedad intervino su voluntad.

II.4.1.2. En este punto, se estudiará el siguiente cargo planteado en el recurso de apelación: *"El fallo de instancia desconoció que los actos acusados violan la regla de derecho de fondo"*.

A juicio de la parte recurrente (EPM), el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia interpreta de manera equivocada el artículo 17 del Decreto 1428 de 2000, toda vez que el único beneficiario del

⁴ **Artículo 24. Notificación de los actos de inscripción.** Los actos de inscripción o registro se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por Entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación.

⁵ **Artículo 2° Objetivos.** El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes:
a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del [Código Civil](#);
b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;



registro de la transferencia del inmueble objeto de la presente controversia judicial es el municipio de Medellín, pues EPM simplemente está cumpliendo con lo resuelto en el Acuerdo municipal 083 de 2001. A su juicio, para que se causen los derechos registrales, EPM ha debido manifestar su voluntad en el acto, lo cual no sucedió. Esto sumado a que el municipio de Medellín es el propietario de EPM.

De conformidad con las consideraciones expuestas en este cargo, debe la Sala responder el siguiente problema de hecho.

Sobre este punto, la Sala advierte que la obligación de pago de los derechos de registro tiene un origen legal, que surge a partir de la utilización del servicio público registral, y es la misma ley la que establece que las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado deben asumir el pago de los derechos de registro, comoquiera que la norma no las exime de este pago - artículo 17 del Decreto nro. 1428 de 2000-. En consecuencia, no se trata de una obligación sin sustento normativo, sino del cumplimiento de una obligación dispuesta por el legislador respecto de quienes están o no obligados a pagar los derechos de registros cuando se celebra una operación entre entidades estatales, que se causa al momento de registrar y no antes, y que no exceptúa el pago teniendo en cuenta el origen de la operación.

Adicionalmente, de conformidad con el Decreto 1428 de 2000, transcrito en líneas anteriores, puede advertirse que el pago de tarifas por el registro de actuaciones ante la oficina de registro no está sujeto al reporte de un beneficio a alguna de las partes que realiza la operación, sino simplemente por el hecho del acto de registro. Es decir, la tarifa se cobra por el simple hecho de la prestación del servicio público de registro, no en razón a si esta actuación le reporta un beneficio a algún sujeto de derecho en particular, que haga parte de la relación jurídica mediante la cual se realizó la transferencia del derecho de dominio de un bien inmueble.

En efecto, en la parte considerativa del decreto aludido se establece: "(...) *Que los Decretos-leyes números 0960 y 1250 de 1970 facultan al Gobierno Nacional para actualizar periódicamente **el costo de las tarifas por concepto de los citados servicios**. Que con el propósito de racionalizar el servicio público de registro de instrumentos públicos **se hace necesario la actualización de las tarifas y derechos que se deben cobrar por la prestación del servicio***"(Se destaca)

En concordancia con lo anterior, el Decreto regula las "*Tarifas de derechos **por concepto del registro de instrumentos públicos***". Y en su artículo 1 preceptúa: "*Tarifa ordinaria para la inscripción de documentos. La inscripción de los títulos, actos y documentos que de acuerdo con la ley están sujetos a registro **causarán los siguientes derechos a cargo del solicitante: (...)***" (Se destaca)

Como puede apreciarse en la parte considerativa del Decreto 1428 de 2000 y en su parte resolutive, la finalidad de la regulación se orienta en



actualizar y definir el cobro de las tarifas **por la prestación del servicio registral**, de lo cual se desprende que el cobro de aquellas no está atado al reporte de un beneficio en particular a alguna de las partes que solicitan el registro.

No puede perderse de vista que la función registral es un servicio público, cuyo destinatario es la sociedad en su conjunto, la cual se encuentra interesada en conocer la situación jurídica real de los inmuebles con fines de bienestar y seguridad jurídica. De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 1250 de 1970, *"Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos"* (aplicable para el momento de la expedición de los actos acusados), *"El registro de instrumentos públicos es un servicio del Estado, que se prestará por funcionarios públicos, en la forma aquí establecida, y para los fines y con los efectos consagrados en las leyes."* En consecuencia, por la prestación de ese servicio el Estado tiene regulada unas tarifas que cobra con ocasión del mismo, independientemente de los beneficiarios del acto sometido a registro.

Adicional a lo anterior, el Decreto 1428 de 2000 no preceptúa que el pago de los derechos de registro lo realiza quien resulta beneficiario del acto de registro; tampoco distingue para el recaudo de los derechos registrales al beneficiario del acto, o al carácter unilateral o bilateral del acto sometido a registro. En cambio, el artículo 17 literal a) sí considera a las personas involucradas en la operación, en este caso EPM y municipio de Medellín, respecto de lo cual preceptúa, de manera general, que la actuación registral no causará derecho alguno cuando en las solicitudes de certificación, de inscripción de documentos o su cancelación **intervengan exclusivamente las entidades estatales**, a excepción de las **Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las cuales asumirán el pago de los derechos de registro**.

De la mentada regulación se deriva entonces que EPM, al ser una empresa industrial y comercial del estado que presta servicios públicos domiciliarios, sí debía asumir el pago de los derechos de registro.

Ahora bien, la parte recurrente (EPM) tiene la tesis consistente en que, como el municipio de Medellín es el propietario de EPM, se trató de un acto unilateral que sólo beneficia al municipio de Medellín, y en aplicación del transcrito artículo 17 literal a) del Decreto 1428 de 2000, esta actuación está exenta de pago de derechos de registro, en la medida en que exclusivamente interviene una entidad pública.

A este respecto, la Sala estima que, independientemente que el municipio de Medellín sea propietario de EPM, en el acto de registro sí intervino la voluntad de EPM, pues es evidente que la empresa es una persona jurídica distinta a su propietario, que goza de los atributos de la personalidad, con sus derechos y obligaciones, por lo que no pueden confundirse en una misma persona, y menos para beneficiarse de las ventajas que la ley le confiere al propietario.



Por lo tanto, no prospera el argumento consistente en que, al ser el municipio de Medellín, según el recurrente, el único beneficiario del acto de registro, EPM debía ser exonerada del pago de los derechos de registro, pues, se reitera, esta obligación tiene una naturaleza legal, independientemente de quien se pudo beneficiar del acto registral.

II.4.2. Problemas jurídicos.

II.4.2.1. En este aparte, se estudiará el cargo denominado por el recurrente como: *"El fallo desconoció que los actos expedidos por la superintendencia de notariado y registro están afectados por falsa motivación"*.

A juicio de la parte recurrente, en el caso concreto se presenta una decisión incongruente, toda vez que los actos demandados se apartan del espíritu del Decreto 1428 de 2000 y de lo previsto en el Acuerdo del Municipio de Medellín nro. 83 de 2001 y su decreto reglamentario nro. 2477 de 2001, expedido por el alcalde de Medellín, donde aparece con meridiana claridad que el acto solo beneficia al municipio y que éste no viene de un negocio jurídico sino por el ordenamiento jurídico.

A este respecto, la Sala observa que este argumento tampoco tiene vocación de prosperidad, dado que, como se explicó en el acápite anterior, el acto acusado no se aparta de lo regulado en el Decreto 1428 de 2000, en la medida en que el pago de tarifas por el registro de actuaciones ante la oficina de registro no está sujeto al reporte de un beneficio a alguna de las partes que realizan la operación, sino simplemente al hecho del acto de registro.

Es decir, analizados los actos acusados, se advierte que el fundamento de hecho, esto es, que EPM registró un acto de registro mediante el cual se transfirió el derecho de dominio de un inmueble al municipio de Medellín, es cierto; adicionalmente, también lo es que dicho acto genera unos derechos de registro que debían ser cancelados por quien acudió al servicio registral, independientemente de cuál hubiese sido su origen. Finalmente, también es cierto que EPM, por su naturaleza jurídica, no está exenta del pago de los derechos de registro.

En consecuencia, el acto no adolece de falsa motivación, pues son ciertos los hechos en que se funda, así como las normas que invoca, y hay congruencia entre ellos y la decisión que adopta.

II.4.2.2. En este aparte, se estudiará el cuarto cargo planteado por el recurrente, *"El fallo de instancia desconoció las disposiciones del código civil colombiano sobre cuándo se debe entender que existe una tradición"*.

A juicio de la parte recurrente, el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el fallo apelado, desconoció las consecuencias que se derivan del Acuerdo municipal 83 de 2001, pues fue en este que se resolvió disponer de una partida del patrimonio de EPM en favor del municipio de Medellín, acto administrativo de carácter unilateral respecto del cual EPM no manifestó su voluntad, y no obtuvo beneficio alguno.



También adujo que se presenta un enriquecimiento sin justa causa, dado que EPM, como consecuencia de ese acuerdo municipal, tuvo que pagar los gastos registrales sin obtener provecho alguno en su patrimonio, más aún, teniendo en cuenta que es una empresa de servicios públicos domiciliarios cuyos recursos, de conformidad con la Ley 142 de 1994, deben destinarse al mejoramiento de la cobertura y la calidad de los servicios que presta.

En este mismo sentido expuso que el fallo apelado desconoció el artículo 740 del Código Civil, el cual preceptúa que la tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, que consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio y por la otra la capacidad e intención de adquirirlo.

Ahora bien, como ya se expuso, los derechos registrales que se generan como consecuencia de la inscripción de un acto de registro nacen por la prestación de un servicio público, el cual tiene como objetivo servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 756 del Código Civil; y dar publicidad y revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a registro.

Es así como, mediante el decreto 1428 de 2000, se establecen las tarifas que genera la inscripción de documentos sujetos a registro y quienes deben cancelarlos. Así mismo, en el artículo 17 se establecen que actuaciones están exentas, dentro de las cuales, se reitera, sólo lo estarán las inscripciones de documentos cuando intervengan entidades estatales, exceptuando expresamente a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

En este sentido, este cargo no está llamado a prosperar, pues, como se explicará a continuación, EPM si intervino en la tradición del inmueble y, como no está exenta del pago de los derechos registrales debía realizarlo.

La tradición es un modo de adquirir el dominio que está sometido al cumplimiento de unos requisitos dispuestos en los artículos 740 y siguientes del Código Civil, en el que el tradente adquiere la obligación de entregar un bien al adquirente. En el caso de los bienes inmuebles la tradición se hace mediante la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos -art. 756 Código Civil⁶-, y es independiente de la entrega física o material, a la cual también está obligado el tradente, -art-1880 Código Civil⁷-.

⁶ **ARTICULO 756. TRADICION DE BIENES INMUEBLES.** Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.

De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca

⁷ **ARTICULO 1880. OBLIGACIONES DEL VENDEDOR.** Las obligaciones del vendedor se reducen en general a dos: la entrega o tradición, y el saneamiento de la cosa vendida.

La tradición se sujetará a las reglas dadas en el título VI del libro II.



Sobre la tradición de inmuebles y la obligación de registro la Corte Suprema de Justicia⁸ ha establecido que:

"Como puede ser apreciado, dada la forma en que el «título y modo» se perfeccionaba en el derecho francés, esto es, con el contrato, los títulos traslativos de dominio no debían ser anotados ante ninguna autoridad que llevara su registro, aunado a que dichas convenciones en la mayoría de las ocasiones no daban cuenta del origen del dominio, por lo que existían confusiones y dificultades de índole probatorio a la hora de esclarecer el verdadero dueño de los bienes. De allí que el legislador colombiano, seguramente conociendo esa problemática y con el propósito de evitar tales aprietos, haya adoptado un modelo diferente de concreción de esos dos estadios.

Ciertamente, la ley le otorgó al acuerdo con el que se transfiere el dominio la única labor de crear la obligación de trasladar el mismo (título), por ello el modo, esto es, la tradición, ocurre exclusivamente cuando se inscribe el mentado convenio en el registro de instrumentos públicos, pues a voces del artículo 756 del Código Civil «[s]e efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos».

La Corte ha diferenciado con claridad el tema al sostener:

Define el artículo 1849 del Código Civil: "La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero". Tal definición difiere sustancialmente de la consignada en el artículo 1582 del Código de Napoleón, en cuanto esta última hace consistir la principal obligación del vendedor en la simple "entrega" de la cosa al comprador y no en la dación de la misma. Como es sabido esta diferencia obedece a la diversidad de los dos sistemas en punto de la transferencia del dominio, vale decir, de la enajenación de tal derecho por acto entre vivos. En el francés, dicha transferencia se opera por virtud del sólo contrato traslativo, como la compraventa, la permuta, la donación, etc. De ahí que, perfeccionado el contrato de esta índole, la obligación principal del enajenante sea la de entregarle materialmente la cosa al adquirente, quien ya se ha hecho propietario de ella en virtud del contrato. Algo distinto ocurre en el sistema colombiano que acogió para el efecto indicado la llamada "teoría del título y el modo". Consiste ésta en exigir a lo menos para la transferencia del dominio y de otros derechos, la realización de dos actos jurídicos distintos y sucesivos, a saber: un contrato (título) que no tiene per se la virtualidad de transferir el dominio, y la tradición (modo) que consiste, en principio, en la entrega de la cosa materia de aquel acompañada del ánimo recíproco de enajenar y de adquirir. Con otras palabras: en nuestro sistema legal, inspirado en el derecho romano, en punto de la transferencia del dominio el contrato en que ésta se pacte, v.

⁸ M.P. Álvaro Fernando García Restrepo; SC2122-2021 2 de junio de 2021 radicado 2005-00162-01



gr. La compraventa, solamente genera entre las partes una obligación de dar (o derecho crediticio ad rem) la que está llamada a ser cumplida mediante otro acto distinto: la tradición, en cuya virtud el adquirente se hace titular del derecho in rem (GJ. XXIV, pág. 173 y LXIX, pág. 8).

De manera que el registro de instrumentos públicos cumple una labor invaluable, puesto que además de concretar el modo de la tradición en la transferencia que se haga de los bienes raíces, ayuda a facilitar, entre otras cosas, la prueba de la propiedad, cuyo certificado de libertad y tradición o folio de matrícula, como se sostuvo en CSJ SC11786-2016, cumple varias funciones, así:

(i) La atestación que hace el registrador da cuenta de la existencia del predio, pues tal es la función que está llamada a cumplir el registro de la propiedad. Se trata, desde luego, de una especie singular de existencia jurídica; (ii) Sirve al propósito de determinar quién es el propietario actual del inmueble, así como dar información sobre los titulares inscritos de derechos reales principales, pues contra ellos ha de dirigirse la demanda como ordena el artículo 407 del C.P.C.; (iii) El folio de matrícula inmobiliaria constituye un medio para instrumentar la publicidad del proceso, pues el artículo 692 del C.P.C. establece la anotación de la demanda como medida cautelar forzosa en el juicio de pertenencia. Y, (iv) la presencia del certificado presta su concurso también como medio para la identificación del inmueble, dado que los datos que allí se consignan sirven para demostrar si el predio pretendido realmente existe, como también para saber si es susceptible de ser ganado por prescripción.

- 1. Ahora, el sistema registral colombiano, fiel y coherente con su naturaleza jurídica, puesto que se fundó en el modelo prusiano o sistema de la inscripción, en virtud del cual es conocido como «el prototipo de sistema con efectos de exactitud de lo registrado»⁹, se soporta en los principios de rogación, especialidad, prioridad o rango, legalidad, tracto sucesivo y legitimación”.*

En el caso concreto, insiste la Sala, que el tradente, en este caso EPM, si intervino en la tradición, comoquiera que fue quien acudió ante el registro de instrumentos públicos a realizar la inscripción del título, que en este caso fue el Acuerdo y el decreto mediante los cuales se resolvió transferir el dominio de un bien inmueble que era de propiedad de EPM al municipio de Medellín; es decir, en cumplimiento del principio de rogación del sistema registral colombiano, la entidad demandante acudió al registro de instrumentos públicos y solicitó la inscripción de los actos -modo-, que en este caso constituían el título, para que se perfeccionara la tradición; sin este acto voluntario por parte de la entidad demandante no se hubiese realizado la tradición del inmueble.

⁹ Ternera Barrios, Francisco. Bienes, Segunda Edición, Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2013.



En efecto, de conformidad con los artículos 740, 741 y 742 del Código Civil, se observa lo siguiente:

*ARTICULO 740. <DEFINICION DE TRADICION>. La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo **por una parte la facultad e intención de transferir el dominio**, y por otra **la capacidad e intención de adquirirlo**. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales.*

*ARTICULO 741. <TRADENTE Y ADQUIRENTE>. Se llama tradente la persona que por la tradición **transfiere el dominio de la cosa entregada por él**, y adquirente la persona **que por la tradición adquiere el dominio de la cosa recibida por él o a su nombre**.*

Pueden entregar y recibir a nombre del dueño sus mandatarios o sus representantes legales.

En las ventas forzadas que se hacen por decreto judicial a petición de un acreedor, en pública subasta, la persona cuyo dominio se transfiere es el tradente, y el juez su representante legal.

La tradición hecha por o a un mandatario debidamente autorizado, se entiende hecha por o a el respectivo mandante.

*ARTICULO 742. <CONSENTIMIENTO DEL TRADENTE>. Para que la tradición sea válida, **deberá ser hecha voluntariamente por el tradente** o por su representante.*

Una tradición que al principio fue inválida por haberse hecho sin voluntad del tradente o de su representante, se valida retroactivamente por la ratificación del que tiene facultad de enajenar la cosa como dueño o como representante del dueño. (Se destaca)

En relación con la aplicación de estas normas, la Corte Suprema de Justicia ha señalado¹⁰:

"2- A partir de esa distinción, el legislador estableció los modos de adquirir el dominio (art. 673, C.C.), entre los cuales se encuentran la tradición (Libro Segundo, Título VI) y la prescripción (Libro Cuarto, Título XLI, Capítulo II).

2.1.- En cuanto hace referencia a la tradición, ha de recordarse que:

2.1.1- Ella consiste en la entrega que se hace de un bien por el tradente al adquirente, con la intención de transferir uno e

¹⁰ **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACION CIVIL Y AGRARIA**; Magistrado Ponente: PEDRO LAFONT PIANETTA; Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (29/09/1998) Referencia: Expediente No.5169



incorporar a su patrimonio el otro, el derecho de dominio u otro de los derechos reales.

2.1.2.- Con respecto a los bienes inmuebles, la tradición no se efectúa con la simple entrega material, sino que, por expreso mandato del artículo 756 del Código Civil, ella tiene lugar mediante la inscripción del título en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, norma que guarda armonía con lo dispuesto por el artículo 749 del mismo Código, que preceptúa que cuando la ley exige solemnidades especiales para la enajenación no se transfiere el dominio sin la observancia de ellas. Esto significa, entonces, que la obligación de dar que el vendedor contrae para con el comprador respecto de un bien raíz, se cumple por aquél cuando la escritura pública contentiva del contrato de compraventa se inscribe efectivamente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente a la ubicación del inmueble, sin perjuicio de su entrega, pero, como lo tiene por sentado la jurisprudencia de esta Corporación, entre otras en sentencia de 2 de febrero de 1945, "no es necesaria la entrega material de inmueble vendido para que se transfiera el dominio al comprador; basta el registro del título en la respectiva oficina" (G.J. XLIX, pág. 55)".

Como puede apreciarse, la tradición de los bienes inmuebles se efectúa con la inscripción en el registro de instrumentos públicos, por lo que no le asiste razón a la demandante cuando afirma que no intervino en la tradición, dado que fue quien acudió al registro y solicitó la inscripción.

En el caso bajo examen, mediante los turnos Números 2001-66057 y 2001-66059 del 20 de diciembre de 2001, **fueron radicados por parte de E.P.M** en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, el Acuerdo 83 de 2001 y el Decreto 2477 de 2001, **por medio de los cuales se acuerda transferir** el inmueble denominado "Edificio Empresas Públicas de Medellín".

II.4.1.3. *El fallo desconoce la orientación de la Constitución Política de 1991 y de la ley 142 de 1994 en materia de servicios públicos domiciliarios.*

Sobre este punto, la parte recurrente indica que, teniendo en cuenta los principios de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, solidaridad, libre competencia y calidad, a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios no se les puede requerir para el cumplimiento de obligaciones que, de acuerdo con la Constitución y la ley, no les corresponda.

Advierte la Sala que en este cargo plantea la entidad demandante que el acto administrativo vulnera los principios de eficiencia en la prestación de los servicios públicos recogidos en la Constitución Política, pues se impone una obligación que no está señalada en la ley 142 de 1993.



Sobre el particular, se reitera que la obligación en el pago de los derechos registrales tiene origen legal, esto es, en el decreto 1250 de 1970 -norma aplicable para la época en que se realizó el registro del Acuerdo-, y el decreto 1428 de 2000, las cuales regulan qué actos son objeto de registro y quienes están obligados al pago de los derechos registrales. Es decir, en el caso concreto, no se advierte cómo esta obligación afecta la prestación eficiente de un servicio público, pues lo cierto es que, si, de acuerdo con la ley, cualquier empresa industrial y comercial del estado que acuda al servicio registral está en la obligación de pagar los derechos registrales, no se ve la razón por la cual EPM considere que ello atenta contra los principios de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, cuando se trata del cumplimiento de un deber legal de carácter general. Adicionalmente, la ley 142 de 1994, entre otros temas, regula la forma en que se prestan los servicios públicos domiciliarios, así como cuales tienen la condición de esenciales y la manera en que el Estado interviene en dicha prestación; es decir, la materia que regula no corresponde al régimen impositivo de que trata el decreto 1250 de 1970 y el 1428 de 2000, que son las que aplican al objeto del presente proceso.

II.4.2.4. Por último, Teniendo en cuenta que en los alegatos de conclusión de segunda instancia la parte actora puso de presente que es costumbre mercantil que los gastos de registro en la compraventa de inmuebles sean asumido por el adquirente del inmueble, la Sala se pronunciará al respecto, en los siguientes términos:

Sobre este particular, la Sala advierte que la costumbre mercantil requiere prueba, de acuerdo con la regulación prevista en el Código de Comercio y en el Código General del Proceso.

En efecto, de acuerdo con el artículo 6 del Código de Comercio, "**la costumbre mercantil se probará como lo dispone el Código de Procedimiento Civil.** Sin embargo, cuando se pretenda probar con testigos, éstos deberán ser, por lo menos, cinco comerciantes idóneos inscritos en el registro mercantil, que den cuenta razonada de los hechos y de los requisitos exigidos a los mismos en el artículo 3; y cuando se aduzcan como prueba dos decisiones judiciales definitivas, se requerirá que éstas hayan sido proferidas dentro de los cinco años anteriores al diferendo." (Se destaca)

Hecha la remisión al Código de Procedimiento Civil (ahora Código General del Proceso), se observa que éste preceptúa, en sus artículos 178 y 179, lo siguiente:

"ARTÍCULO 178. PRUEBA DE USOS Y COSTUMBRES. Los usos y costumbres aplicables conforme a la ley sustancial **deberán acreditarse con documentos, copia de decisiones judiciales definitivas que demuestren su existencia y vigencia o con un conjunto de testimonios.**

ARTÍCULO 179. PRUEBA DE LA COSTUMBRE MERCANTIL. La costumbre mercantil nacional y su vigencia se probarán:



1. Con el testimonio de dos (2) comerciantes inscritos en el registro mercantil que den cuenta razonada de los hechos y de los requisitos exigidos a los mismos en el Código de Comercio.

2. Con decisiones judiciales definitivas que aseveren su existencia, proferidas dentro de los cinco (5) años anteriores al diferendo.

3. Con certificación de la cámara de comercio correspondiente al lugar donde rija.

La costumbre mercantil extranjera y su vigencia se acreditarán con certificación del respectivo cónsul colombiano o, en su defecto, del de una nación amiga. Dichos funcionarios para expedir el certificado solicitarán constancia a la cámara de comercio local o a la entidad que hiciere sus veces y, a falta de una y otra, a dos (2) abogados del lugar con reconocida honorabilidad, especialistas en derecho comercial. También podrá probarse mediante dictamen pericial rendido por persona o institución experta en razón de su conocimiento o experiencia en cuanto a la ley de un país o territorio, con independencia de si está habilitado para actuar como abogado allí.

La costumbre mercantil internacional y su vigencia se probarán con la copia de la sentencia o laudo en que una autoridad jurisdiccional internacional la hubiere reconocido, interpretado o aplicado. También se probará con certificación de una entidad internacional idónea o mediante dictamen pericial rendido por persona o institución experta en razón de su conocimiento o experiencia.”

Como puede apreciarse, para acreditar la costumbre mercantil se puede probar con testigos, con copia de dos decisiones judiciales definitivas que demuestren su existencia y vigencia, o con certificación de la cámara de comercio correspondiente del lugar donde rija.

En el caso objeto de examen, una vez revisado el plenario, se advierte que la parte actora no allegó documento, copia de decisiones judiciales definitivas, testimonio de comerciantes inscritos en el registro mercantil, o certificación de la cámara de comercio que dé cuenta que la costumbre comercial en la zona donde se realizó el registro de la transferencia de un inmueble de su propiedad al municipio de Medellín, consiste en que el adquirente es quien debe pagar los derechos de registro.

A lo dicho se agrega que la obligación de hacer la inscripción es, en principio, del tradente, pues es el llamado a hacer la entrega real del bien que enajena al adquirente, mediante el registro del acto o contrato que impone la respectiva obligación; por lo que la Sala advierte que no está acreditada la costumbre mercantil.



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,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 20 de febrero de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual negó las pretensiones de nulidad de las Resoluciones 210 de 7 de mayo de 2002, *“por la cual se resuelve una solicitud de devolución de dinero”*; 284 de 4 de junio de 2002, *“por medio de la cual se resuelve un recurso”*, expedidas por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del Círculo de Medellín Zona Sur; y 0645 de 7 de marzo de 2003, *“por la cual se resuelve un recurso de apelación”*, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

(firmado electrónicamente)
**ROBERTO AUGUSTO SERRATO
VALDÉS**
Consejero de Estado
Presidente

(firmado electrónicamente)
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

(firmado electrónicamente)
OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

(firmado electrónicamente)
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Salvamento Parcial de Voto