

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00042360
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 26 de Mayo de 2025.

Doctor
Manuel Edgard Obregón Vallejo
Subsecretario Administrativo de Bienes y Servicios
Municipio de Bucaramanga
E.S.D.

Asunto: Respuesta Rad. 2-SSABS-202504-00029755. Solicitud de concepto jurídico para determinar competencia administrativa.

Cordial saludo,

Comedidamente, en atención a la solicitud elevada mediante consecutivo 2-SSABS-202504-00029755 a través del cual se solicitan lineamientos para determinar la competencia administrativa para realizar intervenciones de obra y cerramientos en bienes inmuebles destinados a zonas verdes de propiedad del municipio de Bucaramanga; la Secretaría Jurídica, procede respetuosamente a emitir pronunciamiento, conforme a las siguientes:

CONSIDERACIONES:

1. Del marco normativo de la administración de bienes inmuebles destinados a zonas verdes y de protección del municipio de Bucaramanga.

El Decreto No. 411 de 2024 (modificatorio de los artículo 4 y 5 del Decreto No. 0038 de 2005) reglamenta en sus artículos 1 y 2, los responsables en la organización, uso, conservación y disposición de los bienes inmuebles del municipio de Bucaramanga destinados a parques y zonas verdes y de protección, acorde a lo siguiente:

"1. Los bienes inmuebles del Municipio de Bucaramanga, que se encuentren destinados a la recreación pasiva, tales como parques, plazoletas y vías de la ciudad, serán administrados por la Secretaría de Infraestructura y la misma será la responsable de su manejo, conservación e ingresaran al inventario del Secretario de Infraestructura. En lo referente a seguridad y resguardo, estará a cargo de la Secretaría del Interior"

"2. Los bienes inmuebles del Municipio de Bucaramanga que se encuentren destinados a zonas verdes y zonas de protección de la escarpa de la meseta, serán administrados por la secretaría de infraestructura y la misma será la responsable de su manejo, conservación e ingresaran al inventario del Secretario de Infraestructura. En lo referente a seguridad y resguardo, estará a cargo de la Secretaría del Interior" (negrilla y subraya fuera de texto).

Conforme a lo precitado, los artículos 1 y 2 del Decreto 0411 de 2024, delimita en efecto, las competencias administrativas sobre los bienes inmuebles de uso colectivo o ecológico en el municipio, diferenciando entre:

- **Administración y conservación:** función conferida a la **Secretaría de Infraestructura**, que implica no solo el mantenimiento físico y técnico, sino también la inclusión de estos bienes en los inventarios oficiales.
- **Seguridad y resguardo:** competencia atribuida a la **Secretaría del Interior**, que abarca la vigilancia, prevención de ocupaciones ilegales y protección del orden público en esos espacios.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00042360
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Este reparto funcional, responde al principio de especialidad orgánica y técnica, derivado de la Ley 489 de 1998 (art. 6 y 9), en donde cada secretaria o dependencia actúa en función de su misionalidad específica.

Ahora bien, en concordancia con lo expuesto, el Manual de Funciones y Competencias Laborales (Decreto 0066 de 2018) determina a cargo de la Secretaría de Infraestructura el manejo y conservación de las zonas verdes, al estipularse en sus funciones lo siguiente:

"Dirigir el proceso de mantenimiento, conservación y recuperación de infraestructura vial, parques, zonas verdes, espacios públicos y construcciones del Municipio, buscando la preservación del medio ambiente y el desarrollo urbanístico de la ciudad, de conformidad con las normas y procedimientos vigentes" (negrilla y subraya fuera de texto).

Dentro de ese marco de funciones, los cerramientos de espacios públicos o zonas verdes se entienden como parte de las obras de infraestructura para la conservación y delimitación de dichos espacios. Por tanto, se concibe que la ejecución o contratación de cerramientos corresponde funcionalmente a una competencia a cargo de la Secretaría de Infraestructura.

Así las cosas, resulta pertinente analizar cómo la ejecución o contratación de cerramientos, considerados parte de las obras de infraestructura, encaja dentro de las competencias de la Secretaría de Infraestructura. Estas acciones no solo delimitan físicamente los espacios públicos o zonas verdes, sino que también representan un enfoque técnico para garantizar su preservación y funcionalidad. La construcción de cerramientos puede implicar tanto intervenciones menores como ajustes más significativos, dependiendo de las necesidades del espacio urbano y las condiciones específicas de cada área.

2. Alcance conceptual del contrato de obra y de mantenimiento y su régimen jurídico.

En este contexto, resulta crucial diferenciar las competencias administrativas entre un mantenimiento y la ejecución de una obra. La delimitación precisa de responsabilidades y asegura una adecuada gestión promoviendo la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos urbanísticos y ambientales.

Para el efecto, el contrato de obra es definido por la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación Pública) en el numeral 1º de su artículo 32. Según la norma, son contratos de obra aquellos celebrados por las entidades estatales cuyo objeto comprende:

"(...) la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago¹"

Esta definición legal establece un criterio restrictivo, la actividad objeto del contrato de obra debe recaer exclusivamente **sobre bienes inmuebles**, es decir, sobre bienes raíces o adheridos de forma permanente al mismo.

En consecuencia, de la definición prevista, la construcción de edificaciones o infraestructura, la instalación de bienes adheridos, así como la conservación, **mantenimiento** o reparación de esos bienes inmuebles, encajan dentro del concepto de contrato de obra pública.

Por el contrario, si el trabajo material recae sobre bienes muebles (no inmuebles), no estaremos ante un contrato de obra en los términos de la Ley 80, sino posiblemente ante

¹<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88640#:~:text=,modalidad%20de%20ejecuci%C3%B3n%20y%20pago>



DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00042360
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

un contrato de prestación de servicios u otra modalidad contractual, de acuerdo con la autonomía de la voluntad y las reglas supletorias del derecho contractual.

Es decir, la ejecución de obras sobre otro tipo de bienes, no estarán regulados por el contrato estatal de obra y podrán corresponder a una prestación de servicios general, o a cualquier otra modalidad típica o atípica, nominada o innominada que pueda celebrarse entre la entidad estatal y un contratista, en los términos de la autonomía de la voluntad de las partes, de acuerdo con lo previsto en los artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993.

En ese orden de ideas es importante resaltar, que el contrato de mantenimiento de que trata el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 es una "especie" del género del contrato de obra, lo que implica dos consecuencias: (i) no se refiere a cualquier tipo de mantenimiento de un bien sino solo aquellos que implican "obra", es decir, intervención sobre el bien para que funcione en forma adecuada y (ii) recae sobre inmuebles. Son dos requisitos concurrentes sin los cuales no se genera un contrato de obra.

En consecuencia, el contrato de obra en general apunta a la creación o modificación sustancial de un bien (una obra nueva o una gran mejora), el contrato de mantenimiento tiene por alcance la conservación funcional de ese bien. No obstante, jurídicamente ambos comparten la esencia de ser "trabajos materiales" cuando se realizan sobre inmuebles, motivo por el cual -se reitera- la ley los engloba en la misma categoría contractual de obra pública.

Cabe aclarar que existen diferentes grados de mantenimiento: desde el mantenimiento rutinario (ejecutado frecuentemente para prevenir fallas, por ejemplo, limpieza de canales, ajustes sencillos) hasta mantenimiento correctivo mayor (que implica reparar daños significativos, como cambiar la cubierta de un edificio o reforzar cimientos). En la práctica, si el alcance de las labores de mantenimiento es suficientemente complejo o implica obra civil (mano de obra, materiales de construcción, integración física al inmueble), se le tratará como contrato de obra.

Por el contrario, si el mantenimiento es más bien un servicio de apoyo (por ejemplo, mantenimiento de equipos de oficina, labores de aseo y limpieza cotidiana, calibración de instrumentos), y no involucra modificar la estructura de un inmueble, entonces su objeto es distinto encajando en la prestación de servicios generales.

En esa línea de pensamiento, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto 2386 de 2018, estableció expresamente tres criterios para reconocer un contrato de mantenimiento como contrato de obra:

- (i) que el objeto recaiga en un bien inmueble;
- (ii) que las actividades impliquen un trabajo material incorporado al inmueble;
- (iii) que la finalidad sea mantener o restablecer la adecuada función del bien

Esto significa que no todo contrato de mantenimiento será jurídicamente un contrato de obra, sino solo aquellos que involucren efectivamente un trabajo material incorporado al inmueble.

En palabras de la Sala de Consulta *ibidem*, "el contrato de mantenimiento debe implicar una intervención que quede incorporada al inmueble" así, aquellas actividades de mantenimiento que no incorporen trabajo material propio de una obra no podrán ser consideradas contratos de esta naturaleza. Por tanto, actividades de mantenimiento meramente operativas o rutinarias que no conllevan una obra podrían encuadrarse fuera del ámbito del contrato de obra y más bien tratarse como prestación de servicios tal y como se ilustra a continuación:

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00042360
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Mantenimiento por contrato de obra	Mantenimiento por prestación de servicios
<p>El contrato de mantenimiento es una "especie" del contrato de obra previsto en el artículo 32 de la Ley 80, si recae sobre un bien inmueble e implique una intervención material sobre ese bien (construcción, reparación, instalación mantenimiento, demolición) para asegurar su adecuada funcionalidad.</p> <p>La obra se refiere a la construcción o remodelación de un nuevo activo o la mejora sustancial de uno existente.</p> <p>Si el mantenimiento es suficientemente complejo o implica obra civil (mano de obra, materiales de construcción, integración física al inmueble), se le tratará como contrato de obra.</p>	<p>El mantenimiento por prestación de servicios se enfoca en mantener la integridad y rendimiento de un activo existente.</p> <p>El trabajo material recae sobre bienes muebles (no inmuebles).</p> <p>El mantenimiento se da para un servicio de apoyo, por ejemplo, mantenimiento de equipos de oficina, labores de aseo y limpieza cotidiana, calibración de instrumentos.</p> <p>No involucra modificar la estructura de un inmueble.</p> <p>En aplicación del criterio de interpretación sistemática de los contratos (artículo 1622 del Código Civil) el contrato de prestación de servicios de mantenimiento no es equivalente al contrato de obra en los términos de la Ley 1697 de 2013.</p>

En suma, "mantenimiento" en el contexto estatal no es una categoría contractual independiente, sino una actividad que puede ser objeto de un contrato de obra (si cumple las condiciones legales) o de un contrato de servicios (si no las cumple). La determinación dependerá de la naturaleza de las tareas pactadas más que del nombre dado al contrato por la entidad contratante al tanto que no se puede eludir la naturaleza de obra mediante artificios nominales, pues si se cumplen esas condiciones, poco importa que el contrato haya sido llamado "de prestación de servicios de mantenimiento", la ley lo considerará obra pública bajo el precepto legal de los contratos regulados en el artículo 32 de la ley 80 de 1993.

3. Análisis del caso en concreto.

De conformidad a la situación planteada referente al cerramiento de borde sur propuesto por la CDMB con el fin de evitar la invasión del espacio público y su indebido uso como vertedero de basuras; se tiene que conforme a lo establecido en el Decreto 411 de 2024 en concordancia con el Decreto 0066 de 2018, el cerramiento de la zona verde en efecto le corresponde por competencia funcional a la Secretaria de Infraestructura, siendo las prestación a ejecutar "de cerramiento" un contrato de obra regido por el numeral 1 del artículo 32 de la ley 80 de 1993.



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00042360
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

El presente concepto, se expide con alcance a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, y las respuestas a las inquietudes se circunscriben dentro del ámbito general y legal que regula la materia consultada² sin que con ellas, se pretenda absolver situaciones particulares por parte de la Subsecretaria de Bienes y Servicios, como oficina consultante; lo anterior acorde al ámbito de competencias y funciones de la Secretaria Jurídica, determinadas en los Decretos 068 de 2018 y Decreto 331 de 2020 como oficina encargada de estudiar, analizar y conceptuar bajo una perspectiva de unidad de criterio jurídico, sobre la aplicación de normas y la expedición de los actos administrativos que competan a las diferentes dependencias de la administración municipal.

Agradeciendo la atención prestada,

PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretaria de Despacho
Secretaria Jurídica

Revisó / Andrés Alfonso Mariño Mesa – Sub-Secretario de Despacho
Proyectó / Pedro José Quitian Pradilla - Abogado CPS

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Radicación Núm.: 11001 0324 000 2007 00050 01. Bogotá, D.C., 22 de abril de 2010 Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta: "Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella. De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra, aspecto éste en que justamente se diferencia la circular de servicio con el simple concepto jurídico a que da lugar el artículo 25 del C.C.A., pues la circular de servicio obliga a sus destinatarios, so pena de incurrir en falta disciplinaria o administrativa. La circular de servicio es norma superior de los actos y conductas de sus destinatarios en el ejercicio de sus funciones relacionadas con los asuntos de que ella trata, mientras que el referido concepto jurídico no tiene ese carácter de ninguno modo para persona alguna" (Subrayas y negrilla fuera de texto).