

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00109741
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 26 de diciembre de 2024.

Doctora
MARTHA CECILIA GUARIN LIZCANO
Secretaria de Educación
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
E. S. D.

Ref: Respuesta a su petición de solicitud de concepto jurídico según número de consecutivo 2-SEB-BS-202411-00092474 de fecha 19 de noviembre de 2024.

Cordial saludo,

En mi calidad de Secretaria Jurídica del Municipio de Bucaramanga, procedo a dar respuesta formal a su petición de la referencia, dando concepto jurídico en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015¹, basada en los siguientes argumentos:

1. El objeto de la solicitud.

Refiere en solicitud que se solicita concepto jurídico en relación con *"que se aclare si existe algún marco legal que permita al municipio autorizar o llevar a cabo las intervenciones de infraestructura necesarias en los previos que no son propiedad del municipio, pertenecientes tanto a entidades públicas como privadas. Además, solicitamos que se determine si es preciso recurrir a algún procedimiento especial para regularizar la situación de las instituciones afectadas por estas circunstancias"*.

2. Marco legal que regula la opción de invertir recursos públicos en bienes ajenos

- i) Ley 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". señala:

"ART. 48. Las entidades públicas del orden nacional deberán ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión.

La entidad pública deberá expedir la resolución dentro de los tres meses siguientes a la solicitud que presente el alcalde municipal, vencido este término operará el silencio administrativo positivo a favor del municipio. La declaración del silencio hará las veces de título de propiedad del inmueble.

Facúltese a las entidades públicas nacionales para cancelar mediante resolución administrativa, los gravámenes que actualmente recaen sobre los inmuebles a ceder a las entidades territoriales.

Para efectos de la cancelación y liberación de gravámenes en lo referente al cobro de la tarifa de derechos de registro, se entenderá como acto sin cuantía.

En las resoluciones administrativas de cancelación de gravámenes no se requerirá indicar el valor del gravamen que se cancela, ni el monto por el que fue constituido.

Los municipios podrán invertir recursos públicos en las áreas públicas que aparecen en los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, con el fin de asegurar los derechos fundamentales de las personas que allí viven y garantizará que se presten los servicios públicos.

¹ "ARTÍCULO 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00109741
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

- ii) Ley 2140 de agosto 10 2021 "por la cual se modifica el artículo 48 de la ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones, indica:

"LEY 2140 DE 2021 (agosto 10)

Por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

Diario Oficial No. 51.762 de 10 de agosto de 2021

ARTÍCULO 1°. OBJETO. *La presente ley tiene por objeto modificar el inciso 7 del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y establecer el procedimiento de acreditación de la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público.*

ARTÍCULO 2°. *En los casos en los que las entidades nacionales, departamentales o de cualquier orden exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público por parte de la entidad territorial o de la comunidad a través de junta de acción comunal, mientras no exista oposición de un tercero.*

ARTÍCULO 3°. *Para la acreditación de la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público en los casos en los que las entidades nacionales, departamentales o de cualquier orden la exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, el Alcalde o el Personero Municipal podrán expedir acto administrativo debidamente motivado, en el cual se manifieste que el municipio o la comunidad a través de junta de acción comunal ha ejercido y ejerce la posesión del bien frente al cual se pretende la inversión. El acto administrativo de acreditación deberá hacer constar:*

a. Que se cumplen los hechos positivos a los que alude el Artículo 981 del Código Civil, tales como obras de explotación del bien, construcción de edificios, cerramientos o actos materiales de la misma naturaleza o de igual significación.

b. Que el bien es de uso público o que está destinado a la prestación de un servicio público, caso en el cual se deberá señalar el uso o usos específicos que se le dan al bien, los cuales deberán corresponder a finalidades de interés general, ya sea que dicho uso o usos se hayan concretado o que se encuentren en proceso de concreción:

c. Que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien.

ARTÍCULO 4°. *La acreditación a la que se refiere la presente Ley constituye presunción de propiedad para efectos de aplicar el inciso 7° del Artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y en ningún caso constituirá título o plena prueba de propiedad."*

La Ley 2140 del 10 de agosto de 2021 modificó el inciso 7 del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, ampliando el rango de entidades destinatarias² y estableció el procedimiento de acreditación de la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un

² La ley 2140 de 2021 reemplazó la expresión inicial "En los casos en los que las entidades nacionales exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios" por la expresión "En los casos en los que las entidades nacionales, departamentales o de cualquier orden exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios", lo cual se ratifica en los artículos 2 y 3 de la misma norma, y en el "INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 592 DE 2021 CÁMARA - NÚMERO 159 DE 2019 SENADO, por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones", el cual señala en su página 19 (pliego de modificaciones): "Se incluye al municipio para dar claridad respecto a la inversión de recursos en la misma entidad territorial". Gaceta del Congreso No. 465. 21 de mayo de 2021.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00109741
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

servicio público³. Dicho mecanismo corresponde a un acto administrativo debidamente motivado, que podrá ser expedido por el Alcalde o Personero Municipal, y que deberá hacer constar que hay posesión por parte del municipio o de la comunidad, que tiene una destinación de uso público y que no existe oposición de un tercero.

Con base en dicha ley, y para atender asuntos como los que nos convocan en esta consulta, el Ministerio de Educación Nacional a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa ha expedido resoluciones que fijan las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa, con el fin de establecer las normas ágiles para la gestión de tales aportes y alternativas para su correspondiente administración, siendo la última de ellas la Resolución 001349 del 10 de febrero de 2022.

3. Análisis del caso y desarrollo del concepto:

Antes de la vigencia del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 existía una prohibición general de no poder invertir recursos públicos en bienes que no fueran de propiedad de la entidad estatal, como lo eran:

1. Las vías
2. Palacios municipales
3. Escuelas y colegios
4. Canchas polideportivas
5. Redes de acueducto rural

No obstante, debemos resaltar que, con el marco normativo ilustrado, nace la figura legal y el procedimiento para poder hacer las inversiones públicas requeridas, siempre y cuando se acredite los siguientes requisitos:

REQUISITOS PARA PODER INVERTIR EN PREDIOS AJENOS SEGÚN LEY 2140 DE 2021	
Que entidad lo puede aplicar ⁴	Cualquier entidad nacional, departamental o de cualquier orden, entre ellas el Municipio
Cuando aplica	Cuando la entidad estatal no tenga título de dominio a su nombre y se requiera financiar o cofinanciar proyectos de inversión
Características del bien ⁵ inmueble a intervenir	1. Acreditación de la posesión de los bienes y 2. su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público.
Prueba de lo anterior ⁶	Se requiere acto administrativo motivado del Alcalde o

³ "El espíritu de esta norma pretendía que los alcaldes del país pudiesen efectuar inversión social con recursos de la Nación sobre terrenos que en la mayoría de los casos son donados y cuyo uso habitual y de buena fe es público, pero sobre los cuales nunca se efectuó la legalización de la transferencia a ningún título.

Sin embargo, dado que la norma no estableció un procedimiento en particular a través del cual se pudiere acreditar la posesión de buena fe y el uso público del bien, los municipios se enfrentan a innumerables requisitos y barreras administrativas que en último término les siguen impidiendo acceder a los recursos de inversión de la Nación. Existe, entonces, la necesidad de esclarecer en la ley las condiciones en que se debe acreditar la posesión de los bienes públicos para los fines contemplados en el inciso último del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y de esta manera darles certeza jurídica a los municipios del país y fortalecerlos financieramente.

... El proyecto de ley, por consiguiente, no pretende otra cosa que permitir la aplicación efectiva de una disposición que se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico pero que no ha podido ser aprovechada por los municipios del país.

... Así, el segundo elemento de relevancia para la presunción de propiedad a efectos de aplicar el inciso 7 del artículo 48 del Régimen Municipal, es la acreditación del uso público dado al terreno sobre el cual el municipio ejerce la posesión, pues constituye el fundamento y la principal causa para que las entidades nacionales, departamentales y de todo orden, inviertan sus recursos en estos bienes".

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2016 SENADO. Gaceta del Congreso 832, 9 de septiembre de 2019.

⁴ INCISO 1 DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 2140 DE 2021

⁵ ARTICULO 1 DE LA LEY 2140 DE 2021

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00109741
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

	Personero en donde acredite que el municipio, la comunidad o la junta de acción comunal ha ejercido y ejerce la posesión del bien frente al cual se pretende la inversión.
Requisitos del acto administrativo motivado	<p>a. Que se cumplen los hechos positivos a los que alude el Artículo 981 del Código Civil, tales como obras de explotación del bien, construcción de edificios, cerramientos o actos materiales de la misma naturaleza o de igual significación.</p> <p>b. Que el bien es de uso público o que está destinado a la prestación de un servicio público, caso en el cual se deberá señalar el uso o usos específicos que se le dan al bien, los cuales deberán corresponder a finalidades de interés general, ya sea que dicho uso o usos se hayan concretado o que se encuentren en proceso de concreción:</p> <p>c. Que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien.</p>
Alcance a la prueba o acto administrativos	Constituye una presunción de propiedad para efectos de aplicar el inciso 7° del Artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.
Prohibición de exigir requisitos adicionales o demorar su trámite de inversión	Es catalogada como falta gravísima ⁷

El inciso 7 del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 (por la cual se dictaron normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios) habilitó a los municipios para recibir recursos de inversión de la Nación para intervenir bienes sobre los cuales el municipio no tiene el título, con el único requisito de demostrar la posesión del bien y su destinación al uso público.

En el marco de la Ley 1551 de 2012, el Consejo de Estado se ha pronunciado indicando que se encuentran dentro de la órbita de su artículo 48 los bienes que soportan "afectaciones ambientales (zonas de reserva, recursos naturales, bienes afectos al Sistema Nacional de Parques Naturales, etc.) o urbanísticas (espacio público, zonas de desarrollo prioritario, construcción de obras públicas, etc.)"⁸.

Del mismo modo, son bienes destinados a la prestación de un servicio público, aquellos "que materialmente habrán de ser utilizados por una entidad para actividades que el ordenamiento jurídico ha catalogado como servicios públicos o asistenciales, por ejemplo: salud, educación, recreación y deporte, servicios públicos domiciliarios, entre otros."⁹

En este sentido, si se llegaren a conjugar los dos requisitos contemplados en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, a saber, i) que existe posesión del bien objeto de la intervención y, además, que este bien ii) tiene una destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, es viable la inversión de los recursos.

⁶ ARTICULO 3 DE LA LEY 2140 DE 2021

⁷ ARTICULO 5 LEY 2140 DE 2021

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 12 de febrero de 2014, expediente No. 26.926. Citado en: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 592 DE 2021 CÁMARA - NÚMERO 159 DE 2019 SENADO por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso 465, 21 de mayo de 2021.

⁹ Consejo de Estado, Concepto 2154 del 18 de junio de 2014, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Álvaro Namen Vargas. Citado en: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 592 DE 2021 CÁMARA - NÚMERO 159 DE 2019 SENADO por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso 465, 21 de mayo de 2021.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202412-00109741
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

4. Respuesta:

Con base en los argumentos legales, este despacho afirma que siempre que se cumplan los requisitos citados anteriormente resulta viable jurídicamente realizar intervenciones de infraestructura necesarias en los predios que no son de propiedad del Municipio, previa expedición de acto administrativo que acredite la posesión de los bienes inmuebles y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, para el caso sector educativo.

5. Recomendaciones:

- i) En todo caso, antes de poner en práctica la solución formulada, deberá hacerse el correspondiente estudio de títulos por parte del DADEP y/o del funcionario competente, para determinar la propiedad de predio a intervenir.
- ii) Con fundamento en lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley 2140 de 2021, para la acreditación de la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público se deberá expedir acto administrativo debidamente motivado, en el cual se manifieste que el municipio ha ejercido y ejerce la posesión del bien frente al cual se pretende la inversión, dicho acto administrativo deberá hacer constar: i) Que se cumplen los hechos positivos a los que alude el Artículo 981 del Código Civil, ii) que el bien es de uso público o que está destinado a la prestación de un servicio público, caso en el cual se deberá señalar el uso o usos específicos que se le dan al bien, los cuales deberán corresponder a finalidades de interés general, ya sea que dicho uso o usos se hayan concretado o que se encuentren en proceso de concreción y iii) que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien.
- iii) La posesión, a la luz de lo dispuesto en el artículo 762 del Código Civil, se define como la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.

6. Alcance del presente concepto.

El presente concepto se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y constituye una asesoría jurídica respecto de las herramientas normativas a tener en cuenta, sin implicar en ningún caso invasión de la respectiva órbita funcional y competencial de los funcionarios y autoridades.

Atentamente,



PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretaría Jurídica

Proyectó: Iván Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho.