

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00074228
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9100.27 /

Bucaramanga, veinte (20) de agosto de dos mil veinticinco (2.025)

Doctor
JOSÉ CARLOS MANOSALVA
Director
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Ref. Responde 2-S-DADEP-202506-00050525

En atención a su solicitud sobre “*el procedimiento para recuperar el inmueble municipal identificado con matrícula No. R-280-20B, actualmente invadido y sujeto a un contrato de comodato irregular*”, advierto que el Municipio de Bucaramanga dispone de diferentes herramientas para solucionar la problemática por Usted. Sin embargo, entiendo que son problemáticas diferentes: una sobre cómo poner fin al comodato y cómo recuperar la posesión efectiva del inmueble. Las respuestas se dan distinguiendo ambos ítems.

1. Para poner fin al comodato

a) Herramientas de naturaleza administrativa

La primera opción es la **terminación voluntaria y anticipada** del comodato, que es un contrato estatal, es decir que el Municipio de Bucaramanga y la junta de acción comunal respectiva acuerden terminar el Contrato de Comodato. Al ponerse fin al contrato de comodato, el ente territorial vuelve a tener derecho a ejercer o disfrutar su uso.

Destaco que no es posible acudir a la **terminación unilateral**, potestad exorbitante consagrada en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 en atención a que el comodato se celebró en 1986, según Usted advierte en su consulta. Por ser posterior, la Ley 80 de 1993 no se puede aplicar retroactivamente para afectar a contratos celebrados bajo legislación anterior.

En nuestro caso, la única manera en que se pueda aplicar esa terminación unilateral es que se haya incorporado en el clausulado de 1986, por lo que Usted debe revisar los términos pactados.

b) Mecanismos de naturaleza judicial

La principal acción judicial que tiene el Municipio de Bucaramanga para solucionar la problemática que Usted señala es el medio de control de **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**, consagrado en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

“Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00074228
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9100.27 /

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

El contrato de comodato es un contrato estatal, y con la argumentación expuesta en la petición de consulta. puede sustentarse la tesis sobre la existencia de la **causal de nulidad absoluta** prevista en el artículo 44 N°2 de la Ley 80 de 1993, que a la sazón prescribe:

“Artículo 44.- De las causales de nulidad absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

(...)

2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal”.

Esta causal se estructuraría por considerar que, según lo expuesto en su consulta, el artículo 38 de la Ley 9ª de 1989 prohíbe pactar 99 años como plazo de un comodato sobre inmueble público, pues solo lo habilita por un tiempo de 5 años. Sin embargo, aquella es una ley posterior a la celebración del contrato de comodato que lo fue en 1986.

Al respecto, debe señalarse que las condiciones de validez de ese contrato de comodato están fijadas por la legislación vigente al momento de su celebración, como lo prescribe el artículo 38 de la Ley 153 de 1887:

“Artículo 38. En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”.

Es decir, para 1986 el plazo de 99 años era una cláusula que se podía válidamente pactar dentro un contrato de comodato; y la Ley 9ª de 1989 es una norma posterior

En **CONCLUSIÓN**, son varias opciones con las que se cuenta para poner fin al contrato de comodato.

2. Para recuperar la posesión del inmueble

a) Medidas de policía

En principio la Ley 1801 de 2016 brinda herramientas para que el Municipio de Bucaramanga recupere la posesión respecto al inmueble señalado en su consulta. Dicha norma consagra:

Calificación	Conducta
Comportamiento contrario a la posesión y mera tenencia (Art. 77, L. 1801 de 2016)	Ocupación ilegal de bienes de uso público y bienes fiscales
Comportamiento que afectan la integridad urbanística (Art. 135, literal a) N°3, L. 1801 de 2016)	Parcelar, urbanizar, intervenir y construir en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público; y bienes fiscales

Ambas hipótesis describen las situaciones que pueden presentarse en bienes de titularidad pública. Resalto que la segunda hipótesis es la que ocurre en aquellos casos en los que existen ya construcciones.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00074228
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9100.27 /

Al respecto la Ley 1801 de 2016 consagra los siguientes mecanismos de protección:

"Acción preventiva por perturbación" (Art. 81)	Pretende cesar el inicio de la perturbación. Se puede ejercer dentro de las 48 horas siguientes al inicio de la perturbación. Es realizada por la Policía Nacional
Acción policial de protección a la posesión, mera tenencia y servidumbre (Art. 80)	Se tramita con la finalidad de "mantener el statu quo mientras el juez ordinario competente decide definitivamente sobre la titularidad de los derechos reales en controversia y las indemnizaciones correspondientes". Caduca dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la perturbación por ocupación ilegal.
Proceso verbal abreviado (Art. 223)	Para los comportamientos contrarios a la convivencia, como lo son los que afectan la integridad urbanística

Las dos primeras acciones proceden frente a comportamientos que afecten la posesión o mera tenencia. Estas en el caso por Usted planteado quedan descartadas.

Es probable que en el inmueble que genera la consulta por Usted elevada se cometan actos contrarios a la integridad urbanística, por lo que se puede adelantar un proceso verbal abreviado para superar las situaciones irregulares presentadas.

Las medidas de protección para cuando se construye en bienes de uso público o bienes fiscales son las siguientes, según el parágrafo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016:

"Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes".

La multa se tasa en salarios mínimos según el estrato en el que se encuentre el inmueble y va de 1 a 25 SMMLV.

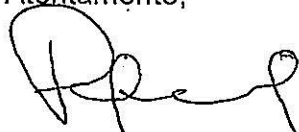
b) Acción judicial reivindicatoria

Si las condiciones de autonomía e independencia de los inspectores resultan insuficientes para adoptar una decisión como la ordenada por la Ley 1801 de 2016, es necesario iniciar ante un juez del circuito un proceso reivindicatorio, que permite recuperar los atributos de la propiedad a quien la ha perdido.

La pretensión reivindicatoria la resuelve un Juez Civil del Circuito y se tramita como un proceso verbal, en atención a los regulado en los artículos 368 y ss del Código General del Proceso.

Esta vía es posible respecto al bien fiscal enunciado en su consulta.

Atentamente,



PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretario Jurídica
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Proyectó: Carlos A. Duarte Martínez – Contratista 
Revisó: Andrés Alfonso Mariño Mesa – Subsecretario Jurídico 