

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202507-00067375
OFICINA PRODUCTORA: AREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 30 de Julio de 2025.

Doctor  
**Ivan Dario Torres Alfonso**  
Secretario de Despacho  
Secretario de Desarrollo Social  
E.S.D.

**Asunto:** Respuesta a solicitud de concepto jurídico

Cordial saludo,

Comendidamente, en atención a la solicitud elevada mediante consecutivo 2-S-SdDSB-202505-00040636, la Secretaría Jurídica, procede respetuosamente a emitir pronunciamiento, conforme a las siguientes:

### CONSIDERACIONES:

#### I. Antecedentes

Mediante comunicación del 22 de mayo de 2025, la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Bucaramanga solicitó concepto jurídico sobre la viabilidad legal y administrativa de destinar, de manera transitoria y excepcional, los espacios denominados Ágoras comunales como albergues temporales para damnificados en contextos de emergencia, a partir de la solicitud elevada por la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

#### II. Interrogantes planteados

1. ¿Es jurídicamente procedente una destinación transitoria de los Ágoras como albergues temporales sin que ello implique una modificación de la naturaleza funcional de estos bienes de uso institucional?
2. ¿Cuáles serían las condiciones mínimas jurídicas y técnicas que deberían acreditarse para habilitar dicha destinación excepcional?
3. ¿En qué medida podría verse comprometida la responsabilidad administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social como entidad gestora de los Ágoras?
4. ¿Existe alguna limitación legal derivada del régimen de protección de los bienes fiscales de uso institucional, o del principio de destinación específica, que impida o restrinja jurídicamente esta posibilidad?

Para dar respuesta a los interrogantes planteados se considera necesario analizar los siguientes aspectos: 1. Naturaleza jurídica de las Agoras. 2. Régimen aplicable y principio de destinación específica; 3. Excepcionalidad del uso en contextos de emergencia. 4. Condiciones mínimas jurídicas y técnicas. 5 Conclusiones.

#### 1. Naturaleza jurídica de los Ágoras comunales municipales.

Los Ágoras comunales de Bucaramanga, conforme al Reglamento Interno versión 2.0 (código R-PDC-6100-170-003), constituyen bienes uso público institucional destinados a la promoción del desarrollo comunitario, actividades culturales, recreativas y de formación ciudadana, bajo administración de la Secretaría de Desarrollo Social. Se trata, por tanto, de bienes afectos a una finalidad específica, lo cual impone límites a su uso y destinación; siendo definida en los siguientes términos:

*"Las Ágoras de Bucaramanga son un programa liderado por la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Bucaramanga cuyo fin es servir al colectivo ciudadano para que amigos, familiares y vecinos disfruten de un espacio amplio y cómodo en el que puedan realizar reuniones barriales y a su vez la Alcaldía de Bucaramanga pueda ejecutar su oferta social, cultural y deportiva del gobierno local."*



Desde esta perspectiva, las Ágoras funcionan como espacios estratégicos de intervención estatal en los territorios barriales, en donde confluyen la oferta institucional, y la participación comunitaria sometida a un reglamento<sup>1</sup> que estructura un modelo de convivencia que promueve el uso responsable de los bienes comunes.

Bajo esta lógica, su carácter institucional implica que su destinación principal es la satisfacción de necesidades colectivas e institucionales, en ámbitos como la participación ciudadana, la promoción cultural y la integración comunitaria.

## 2. Régimen aplicable y el principio de destinación específica.

En el marco del régimen jurídico de los bienes del Estado, resulta fundamental precisar la naturaleza de los espacios destinados a la participación y al encuentro ciudadano, particularmente aquellas zonas concebidas como ágoras. La clasificación de estos espacios<sup>2</sup> no solo tiene consecuencias jurídicas importantes en cuanto a su protección, destinación y régimen patrimonial, sino que también incide en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Sobre el particular, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha sostenido en cuanto a la diferenciación de bien de uso público y fiscal lo siguiente:

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

*Los primeros, es decir los patrimoniales o fiscales, también conocidos como propiamente estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y de manera general están destinados a la prestación de las funciones públicas o de servicios públicos, su dominio corresponde al Estado, "pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes", es decir el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Y los bienes de uso público universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc.*

*A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general."*

De conformidad con lo precitado, la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales radica en su forma de utilización. Los bienes de uso público están destinados al uso general de los habitantes de un territorio, pertenecen al Estado, pero él no los utiliza en beneficio propio, sino que se encuentran a libre disposición de la comunidad; por su parte, los bienes fiscales comparten la misma titularidad estatal, pero no están al servicio libre de los asociados, sino destinados para la realización de sus fines del Estado.

<sup>1</sup> El reglamento interno código R-PDC-6100-170-003 define no solo las reglas de acceso y uso, sino también los deberes éticos y cívicos que asumen tanto los usuarios como la administración municipal, siendo el Gestor del Ágora la figura de mediación y liderazgo territorial, encargado de articular lo institucional con lo comunitario, mientras que la Secretaría de Desarrollo Social asume la función de garante de la infraestructura, la programación y el seguimiento. En suma, el Reglamento Internaliza una política pública que trasciende la prestación de servicios, para consolidarse como mecanismo de fortalecimiento del tejido social en el nivel local.

<sup>2</sup> La Corte Constitucional, en sentencia T-314 de 2012; reiteró que los bienes de uso público tienen como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general y los bienes fiscales constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales. De este modo, al impedir que los particulares se apropien de los bienes fiscales, se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, exp. 66001-23-31-000-2004-00955-01.



En esa óptica, si bien es cierto, el ágora, por su naturaleza uso y función, se encuentra al servicio del interés general y la comunidad bajo un reglamento, para el caso en concreto constituye un bien fiscal tal como lo dispone el artículo 674 del Código Civil, el cual establece la división entre bienes fiscales y bienes de uso público, señalando que estos últimos específicamente son aquellos "*cuyo uso pertenece a todos los habitantes, como los caminos, canales, ríos, calles, plazas, puentes y otros semejantes*" comoquiera que el municipio de Bucaramanga además de servir al colectivo ciudadano restrictivamente puede ejecutar además en dichos bienes, su oferta social, cultural e institucional.

En ese orden de ideas, deviene indicar la interpretación si con ocasión a la destinación y naturaleza del ágora se puede dar un uso diferente o alternativo observando unos criterios de legalidad y proporcionalidad en eventos de calamidad o emergencia.

Al descender al caso concreto y conforme a la situación planteada, referente al uso del ágora ante un contexto de emergencia o calamidad como albergue temporal<sup>4</sup>; la Secretaría Jurídica refiere la posibilidad de dar un uso alternativo y excepcional de los salones comunales, en las situaciones temporales como la referidas en los artículos 54 y subsiguientes de la Ley 1523 de 2012, ponderando las circunstancias excepcionales descritas que ameriten una destinación diferente a la empleada ordinariamente.

Por tanto, el análisis a efectuar parte de la Secretaría de Desarrollo Social implica que toda autorización para el uso diferente sea precedida de una evaluación detallada de la situación de emergencia y respaldada por un acto administrativo que delimite los parámetros y criterios bajo los cuales se flexibiliza la destinación del Agora o Salón Comunal y las condiciones mínimas para dar respuesta a la atención humanitaria; la finalidad de estas exigencias no es otra que además de preservar la naturaleza pública e institucional del bien, prevenir desvíos que puedan comprometer el patrimonio o desnaturalizar la función social de los espacios comunales, y se otorgue una oferta de servicios básicos y temporal, como respuesta al evento de emergencia o calamidad.

### **3. Excepcionalidad del uso del Ágora o Salón Comunal en contextos de emergencia o calamidad.**

La Ley 1523 de 2012, "*por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD*", define en su artículo 3<sup>5</sup> el principio de autoconservación, conforme al cual todas las entidades públicas y privadas tienen el deber de adoptar medidas necesarias para salvaguardarse frente a riesgos previsible en aplicación del ejercicio de la solidaridad social.

En desarrollo de dicha ley, se establecen las acciones de conocimiento y reducción del riesgo, entendidas como las medidas específicas para el manejo de desastres, siendo la respuesta<sup>6</sup> las acciones a ejecutar ante una emergencia definidas como:

*"La ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios*

<sup>4</sup> Según el protocolo de alojamientos temporales definidos por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo versión del 05/07/2024: Alojamiento Temporal es definido como un alojamiento temporal es un lugar designado para proporcionar refugio transitorio a personas afectadas directamente por una emergencia o calamidad, ya sea de origen natural o antropogénico no intencional, hasta que puedan retornar a sus hogares.

<sup>5</sup> Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.

<sup>6</sup> Artículo 4, numeral 24 de la ley 1523 de 2012.

*públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación" (negrilla y subraya fuera de texto).*

En virtud de lo anterior y a nivel territorial, el municipio de Bucaramanga mediante Decreto 0158 del 23 de julio de 2012, adopta la "Política de gestión del Riesgo de Desastres" acto administrativo en donde se articula los procesos de conocimiento del riesgo, reducción y manejo de desastres, determinándose concomitantemente mediante Decreto 0220 de 2022, el Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre (PMGRD) y la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias de Bucaramanga (EMRE), en el cual se establecen en el punto 3.6 numerales 4 y 5, como acciones para la preparación de respuesta y recuperación en dicho contexto, las siguientes:

**"3.6. ACCIONES O MEDIDAS DE PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA Y LA RECUPERACION**

(...)

**4. Conformación de centros de reserva con ayuda humanitaria (mercados, kit de cocina, kit de aseo, mantas, ropa y calzado) equipos, herramientas y materiales necesarios para la respuesta a la emergencia.**

**5. Designación de terrenos y adquisición de infraestructura necesaria para adecuar albergues temporales." (negrilla y subraya fuera de texto).**

En atención de la normatividad precitada, en caso de la ocurrencia de un evento calamitoso o desastroso, el ente territorial podrá acudir a los mecanismos disponibles y actividades necesarias para la atención de emergencia, a efectos de responder de manera oportuna y eficaz ante la situación presentada, como una manifestación institucional frente a escenarios de crisis.

En este punto, una de las medidas para afrontar una calamidad o emergencia, corresponde a los alojamientos temporales<sup>7</sup> siendo definidos como aquellos espacios en los que la autoridad responsable, asigna a la población damnificada, un lugar determinado que ha sido preferentemente preparado para ser utilizado como un refugio transitorio, que debe asegurar el respeto por los derechos humanos y contar con una oferta de servicios básicos<sup>8</sup> como agua potable, energía, gas, alimentos, seguridad, salubridad, saneamiento, privacidad y el respeto a los derechos de las personas, con un enfoque diferencial.

<sup>7</sup> Según la definición contemplada por el protocolo de alojamiento de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres versión 05/07/2024 son alojamientos: a) Toldos: Los toldos son construcciones rústicas utilizadas para proporcionar alojamiento inmediato a familias damnificadas o afectadas por emergencias, calamidades o desastres. Generalmente, las familias los construyen con materiales como madera, plástico negro, poli sombra y palmicha.

b) Carpas: Las carpas son estructuras temporales diseñadas para albergar a una o más personas en áreas abiertas. Están hechas de tela o materiales sintéticos por su ligereza, durabilidad y resistencia a condiciones climáticas adversas. Se distribuyen en carpas para 4 y 6 personas, las cuales deben instalarse en lugares seguros, alejados de riesgos como inundaciones, deslizamientos, lahares y avenidas torrenciales. Además, la instalación debe ser verificada y planificada por las autoridades locales, asegurando el suministro de agua, electricidad y servicios sanitarios.

c) Centros Colectivos: Los centros colectivos son estructuras temporales, como coliseos, estadios, canchas de fútbol y casas de la cultura, utilizadas según los planes municipales para alojar temporalmente a personas damnificadas o afectadas. Estas estructuras excluyen totalmente el uso de escuelas o instituciones educativas, de manera que no se interrumpan las actividades escolares de la población infantil.

d) Alojamientos Temporales: Los alojamientos temporales son construcciones prácticas diseñadas para hospedar a varias personas por un tiempo limitado. Son espacios destinados a grupos de población damnificada, donde el Estado debe garantizar una respuesta adecuada, respetando los principios constitucionales y asegurando el ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos.

<sup>8</sup> Los Protocolos de Servicios Básicos de Respuesta son documentos anexos a la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias y son protocolos generales que se desarrollan al detalle por sectores y territorios, de acuerdo a los proyectos 5.1 – p1, 5.1 – p2 y 5.2 –p2 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, adoptado por decreto presidencial # 0978, el 02 de agosto de 2024.



En ese orden de ideas, teniendo claro lo anterior, el municipio de Bucaramanga ante la ausencia de una estructura preexistente o refugio planificado para atender calamidades o emergencias, puede optar por un alojamiento temporal tal cual lo sería un agora o salón comunal, por cuanto dicha destinación alternativa responde exclusivamente ante una situación excepcional para afrontar la necesidad de urgencia de proteger a la población, en cumplimiento del principio de protección y solidaridad social<sup>9</sup>, y garantizar el deber superior de proteger la vida, la salud y la dignidad humana, tal y como lo establece el artículo 2 de la Constitución Política.

Así, ante la posible utilización temporal del ágora o salón comunal como refugio, resulta esencial considerar su legalidad, proporcionalidad y el carácter transitorio para la restitución del bien a su uso original una vez superado el evento de calamidad o de emergencia; solo bajo estas condiciones, y con la debida formalización mediante acto administrativo, se justifica la flexibilización excepcional del bien en comento, ante circunstancias de fuerza mayor o desastre.

#### 4. Condiciones mínimas jurídicas y técnicas

En atención a lo anterior, para habilitar válidamente el uso de los ágoras como albergues temporales, la Secretaría jurídica concluye que, en virtud de los principios de protección y solidaridad social desarrollados en la Ley 1523 de 2012, sí es jurídicamente procedente utilizar bienes fiscales o de uso público en situaciones excepcionales de emergencia, de manera que, si bien es cierto la Secretaría de Desarrollo Social es responsable de la guarda y operatividad de los ágoras, no incurriría en responsabilidad administrativa por autorizar un uso transitorio del salón comunal como albergue, siempre que tal medida cumpla las siguientes condiciones:

- Debe estar soportada en una declaratoria de calamidad o emergencia previa, justificando el uso del agora o salón comunal, por razones objetivas de necesidad y proporcionalidad ante la ausencia de estructura de alojamiento temporal o inexistencia de espacios públicos o privados adecuados con anterioridad.
- Tenga un carácter transitorio, limitada en el tiempo estrictamente necesario de la emergencia con condición de reversibilidad explícita.
- Debe garantizar la protección de derechos fundamentales de la población, certificando la idoneidad técnica de la infraestructura, en materia de seguridad estructural, salubridad, y servicios básicos temporales, incluyendo suministro de agua, energía, gas, distribución de alimentos, y de ayuda no alimentaria entre otros.
- Se recomienda la suscripción de actas de inventario antes y posteriores del uso temporal y una asignación de custodia y vigilancia permanente sobre el bien y la población.

Asimismo, es fundamental establecer mecanismos ágiles para la atención de contingencias que puedan surgir durante la ocupación temporal, contemplando procedimientos claros para la gestión de incidentes, la solución inmediata de eventuales afectaciones y la intervención coordinada de las autoridades competentes y otros actores en virtud de los principios de coordinación y concurrencia.

Solo a través de esta articulación y el cumplimiento riguroso de las condiciones señaladas, se podrá efectuar la destinación de los ágoras y así asegurar que su uso temporal, aunque excepcional, responda tanto a la necesidad social como a la protección de los bienes colectivos.

<sup>9</sup> Ley 1523 de 2012 artículo 3: *Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados. Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.*



## 5. Conclusiones

- Si es jurídicamente procedente la destinación transitoria de los Ágoras comunales como albergues temporales, siempre que se trate de una medida excepcional, motivada en el marco de una emergencia oficialmente declarada, y sin que aquello implique la modificación permanente de la naturaleza del bien.
- Dicha utilización excepcional requiere acto administrativo debidamente motivado, bajo el cumplimiento de unas condiciones técnicas mínimas, en donde se otorguen garantías de preservación y protección del inventario y un plan de restitución funcional.
- La Secretaría de Desarrollo Social no incurre *per se* en responsabilidad administrativa si actúa conforme a las condiciones legales y técnicas expuestas; sin embargo, la omisión de controles o autorizaciones indebidas sí podría comprometer su responsabilidad.
- El principio de destinación específica no impide el uso transitorio del bien en situaciones de calamidad o emergencia, siempre que la destinación extraordinaria sea compatible con el interés público y limitada en el tiempo bajo una ponderación de derechos justificada.

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 consultada<sup>10</sup> sin que con ellas, se pretenda absolver situaciones particulares por parte de la Secretaria de Desarrollo Social 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  
Secretario de Despacho  
Secretaria Jurídica

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

<sup>10</sup> 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).