

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202601-00001281
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE DEFENSA TÉCNICA Código TRD:9100	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9100.27 /

Bucaramanga, enero 16 de 2026

Señor
DIDIERA AUGUSTO RODRIGUEZ LEON
Profesional Especializado responsable del Área de Gestión del Riesgo de Desastre
Alcaldía de Bucaramanga

Asunto: Respuesta al oficio con consecutivo N° 2-S-OGdR--202601-00000592

En razón al oficio de la referencia, en relación con la posibilidad de invertir recursos públicos en inmuebles que no se tiene claridad acerca de su titularidad o que existiendo no pertenecen al municipio, en relación a la emergencia ocurrida el 22 de diciembre del 2025, en el en el sector denominado 12 de octubre (Asentamiento Humano), que permita llevar a cabo una obra de estabilización, es necesario precisar que este inmueble no es de propiedad del ente territorial tal y como lo manifiesta la CDMB, en el oficio N° 25803/26DEC'2515.06, por lo que me permito indicarle:

1. El régimen jurídico de las inversiones en predios que no pertenecen a los municipios

De conformidad con el artículo 355 de la Constitución Política, a las entidades públicas les está vedado el otorgamiento o entrega de auxilios o donaciones a favor de particulares, es decir al ente territorial se le restringe la posibilidad de realizar inversiones de recursos públicos en predios privados o de particulares, lo que implica la realización de obras de adecuaciones a bienes privados -o sin título- en los que se realicen actividades de interés general. Al respecto, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones.

ARTÍCULO 355. *Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Esa disposición contiene dos proposiciones normativas diferentes, por una parte, que el Estado no puede decretar auxilios o donaciones y, por la otra, que, en cualquier caso, podrá realizar convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad que le permitan impulsar programas contenidos en los Planes de Desarrollo, cuya reglamentación se encuentra actualmente en el Decreto 092 de 2017.

De esa disposición normativa, se ha intentado extraer la imposibilidad de que se realicen inversiones públicas en bienes privados o respecto de los cuales no existe claridad en torno a su titularidad. Tal conclusión no encuentra soporte normativo o jurisprudencial, por el contrario, existen suficientes razones para afirmar que se trata de una práctica usual en el ejercicio de las actividades administrativas y que se exige es que exista una justificación para esa inversión por razones de interés general que se encuentre plenamente establecida.

En efecto, en sentencia C-507 de 2008, la Corte Constitucional afirmó:

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202601-00001281
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE DEFENSA TÉCNICA Código TRD:9100	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9100.27 /

En primer lugar, toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. En segundo término, toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión. Adicionalmente, toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice. Por último, debe respetar el principio de igualdad.

Es cierto que lo usual es que las entidades públicas sean propietarias de los bienes en los cuales realizan inversiones. Para ello, deberán utilizar mecanismos que impliquen la transferencia del derecho de propiedad -compraventa, permuta, entre otros- voluntaria o forzada, como en la expropiación. Existen, sin embargo, numerosos ejemplos que prueban que las entidades públicas no requieren ser propietarias de los bienes en los cuales realizan mejoras, siempre y cuando existan razones de interés general que justifiquen la inversión. Entre ellos se pueden contar:

1. En el marco de la ejecución de ciertos contratos, resulta usual la realización de mejoras en bienes inmuebles para el cumplimiento de los fines del Estado. Así, por ejemplo, en el marco de contratos de arrendamiento en los cuales las entidades fungen como arrendatarias, para lo cual deben realizar las adecuaciones propias para el cumplimiento de la función para la cual fue realizado el contrato, que deben ser las propias de la entidad arrendataria.
2. Igual que en el caso anterior ocurre con los contratos de comodato de bienes inmuebles, en los cuales, un particular presta a la entidad pública un bien inmueble para el cumplimiento de sus funciones, de manera gratuita, y se realizan las inversiones necesarias -mejoras- de distinta naturaleza, que pueden o no ser objeto de acuerdo entre las partes en relación con su pago.
3. Existen casos, además, en el marco de las obras de mitigación de riesgos que permiten, con el propósito de evitar la ocurrencia de siniestros, deslizamientos de tierra, inundaciones, en las cuales el ordenamiento jurídico permite realizar esas obras -mejoras- en predios privados, con la sola autorización del propietario, sin que sea necesario acudir a instrumentos de naturaleza expropiatoria. Dentro de esta misma categoría se pueden encontrar las actividades de mejoramiento de vivienda, definidos en la Leyes 3 de 1991 y 1537 de 2012 y el Decreto 3670 de 2009.
4. En el caso de 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 y se dictan otras disposiciones", existe todo un sistema de intervenciones en bienes privados que pasa desde la declaratoria de servidumbres (art. 68), expropiaciones (art. 73 y siguientes) y ocupaciones (art. 69 y siguientes) con el propósito de atender las situaciones de calamidad, sin que deban ser pagadas por el Estado; por el contrario, al Estado le corresponde indemnizar, en algunos supuestos le corresponde a la entidad compensar al propietario.
5. Así mismo, en materia de protección del patrimonio cultural, las entidades públicas pueden destinar recursos para la intervención de bienes declarados de interés cultural en todos los niveles, de conformidad con lo establecido en las Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008, independientemente de la titularidad del inmueble, con el propósito de garantizar las condiciones que llevaron a la declaratoria y evitar la disminución en los valores patrimoniales del inmueble.
6. Así mismo, por razones de promoción de las actividades turísticas, los municipios - con sus propios recursos o con recursos nacionales- pueden realizar inversiones en los elementos que hagan parte del espacio público, para garantizar que se cumpla dicho propósito, sin que por ello se puedan considerar como donaciones a

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202601-00001281
OFICINA PRODUCTORA: AREA DE DEFENSA TÉCNICA Código TRD:9100	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9100.27 /

- favor de los particulares, independientemente del hecho de que se trate de bienes privados.
7. Existen otros supuestos en los cuales el Estado realiza inversiones en bienes privados con el propósito de hacer cumplir órdenes de naturaleza policiva o sancionatoria cuando quiera que se haya intentado su ejecución por el sujeto pasivo de la medida y este haya omitido su cumplimiento. En estos casos, corresponde a la entidad pública competente, obtener su pago a través de cobro coactivo, de conformidad con el parágrafo 3 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.
 8. Finalmente, aunque pueden existir más supuestos, se encuentran los mecanismos contenidos en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y en la Ley 2140 de 2021, que permiten directamente realizar inversiones en bienes que sean de propiedad privada o que carezcan de títulos, con el propósito de garantizar el cumplimiento de funciones sociales o de actividades de interés general.

Como se puede anotar, no existe oposición alguna, en el ordenamiento jurídico, para la realización de inversiones en bienes privados o en aquellos respecto de los cuales la entidad no detenta la titularidad; el único límite es el contenido en el artículo 355 de la Constitución Política, por ello este tipo de operaciones debe cumplir las siguientes condiciones:

- a) No debe tratarse de un acto de mera o simple liberalidad, sino que debe obedecer al cumplimiento de una actividad de interés general, calificada o no como un servicio público.
- b) Esa actividad debe enmarcarse dentro de las competencias de la entidad que realiza la inversión.
- c) Esas inversiones deben enmarcarse dentro de los programas y proyectos de la entidad que las realice.
- d) En lo posible, se deben promover mecanismos de carácter convencional o contractual que permitan darle soporte a esas inversiones, relacionados con el destino de las inversiones y el destino concreto del bien.
- e) Es posible, aunque no necesario, que se establezcan mecanismos de naturaleza convencional -contratos, Acuerdos de entendimiento, convenios- para garantizar el uso del bien y la adecuada recuperación económica o social de las inversiones (por ej., el destino del bien por cierto tiempo después de la inversión).
- f) Si bien no se requiere expresamente la autorización legal "para realizar una determinada inversión en bienes privados", el interés general que se pretende proteger debe encontrarse claramente identificado en el ordenamiento jurídico, como ocurre con, la protección de las rondas hídricas, la reforestación en zonas de especial importancia, entre otras.

Específicamente en la sentencia C-122 de 2024 se establecieron los siguientes requisitos:

- (i) Toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto;
- (ii) La asignación de bienes o recursos públicos debe ajustarse o estar prevista en el Plan Nacional de Desarrollo y su respectivo Plan de Inversiones;
- (iii) Toda autorización para entregar recursos públicos a favor de privados debe perseguir una finalidad constitucional clara, suficiente y expresa;
- (iv) La asignación de recursos debe respetar el principio de igualdad y no discriminación.

No obstante de acuerdo a todo lo anterior, el ente territorial puede invertir recursos en predios que no son de su propiedad, es necesario tener presente que en el caso bajo estudio no sería viable salvo obras que estén encaminadas al estricto cumplimiento de



DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202601-00001281
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE DEFENSA TÉCNICA Código TRD:9100	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9100.27 /

principios de PROTECCIÓN, PRESERVACIÓN Y CONSERVACIÓN, del interés ambiental colectivo que permita garantizar un sistema ambiental para el municipio de Bucaramanga, teniendo en cuenta lo manifestado en el oficio N° CDMB_25803/26DEC'2515.06, por cuanto en este la CDMB, es muy clara en informar que esta es una ZONA DE PRESERVACIÓN y que se desplegaron todas las acciones de tipo legal para su recuperación plena con la respectiva denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, bajo el radicado N° 2025122400763, y adicional a ello, el inicio del respectivo proceso policivo mediante la querrela radicada bajo en N° 1-SA-202512-0024246

2. Alquiler o adquisición de Baterías Sanitarias

En relación a este punto se precisa, que este despacho el 9 de enero del 2026, mediante el oficio N° 2-S-SJ-202601-00000741, rindió concepto jurídico sobre la viabilidad para adelantar proceso contractual para la compra o alquiler de baños portátiles y las implicaciones de cada uno de los regímenes jurídicos a utilizar.

Así las cosas, la situación de emergencia en el sector 12 de octubre, caracterizada por la afectación de 59 núcleos familiares y 181 personas damnificadas tras el incendio, demanda una respuesta inmediata y efectiva por parte de la administración municipal. En este contexto, la instalación de unidades sanitarias portátiles se erige como una medida impostergable y jurídicamente fundada en la salvaguarda de derechos fundamentales y el cumplimiento de deberes estatales ineludibles.

En primer lugar, esta acción se sustenta directamente en el principio de dignidad humana (Art. 1, Constitución Política de Colombia), que obliga al Estado a garantizar las condiciones materiales mínimas para una existencia digna, especialmente en situaciones de vulnerabilidad extrema. La carencia de saneamiento básico adecuado atenta contra este principio, exponiendo a la población a condiciones de insalubridad y deshumanización.

Complementariamente, la medida materializa el derecho fundamental a la salud (Art. 49, C.P.), el cual comprende el acceso al saneamiento básico como un componente esencial. El ordenamiento jurídico colombiano ha enfatizado que el saneamiento básico, al ser un servicio público, debe ser garantizado por el Estado para preservar la salud pública y prevenir enfermedades. La ausencia de servicios higiénicos adecuados en un asentamiento humano densamente afectado por un desastre natural representa un caldo de cultivo para enfermedades contagiosas, lo que justifica la intervención inmediata para mitigar este riesgo epidemiológico.

Además, el principio de solidaridad social (Art. 1, C.P.) impone al Estado y a la sociedad el deber de socorrer a quienes se encuentran en situación de calamidad o vulnerabilidad. La provisión de asistencia humanitaria, como el saneamiento, es una manifestación concreta de este deber.

Desde el punto de vista legal, la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, establece el marco para la actuación de las entidades territoriales ante eventos de calamidad. Dicha ley impone a las administraciones municipales el deber ineludible de garantizar la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), que incluye la provisión de elementos esenciales para la subsistencia y la salubridad de las poblaciones afectadas. La instalación de baterías sanitarias portátiles se enmarca perfectamente en estas obligaciones, al ser un componente crítico de la habitabilidad mínima y la higiene pública en zonas de desastre.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202601-00001281
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE DEFENSA TÉCNICA Código TRD:9100	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9100.27 /

Es crucial enfatizar que esta provisión de saneamiento básico mediante unidades portátiles tiene un carácter estrictamente humanitario, temporal y transitorio. Su suministro no genera derechos adquiridos ni expectativas de permanencia o titulación sobre el predio por parte de la población. La intervención se limita a la atención de la emergencia y a la mitigación de los riesgos asociados a la ausencia de infraestructura básica, sin constituir reconocimiento alguno de posesión o propiedad sobre el bien, cuyo dominio es ostentado por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB).

Las unidades portátiles son, por su diseño y funcionalidad (tanques herméticos para residuos, control de olores, autonomía hídrica), una solución económica, práctica y eficiente para ofrecer acceso temporal a servicios higiénicos en lugares sin infraestructura fija. Su implementación es una respuesta eficaz y proporcionada a la crisis humanitaria, garantizando la salud pública y el bienestar básico de la población damnificada, en estricto apego al marco jurídico colombiano.

Se sugiere por parte de ésta secretaría que previo a realizar los trámites administrativos tendientes a cubrir las necesidades básicas de la población en el sector 12 de octubre afectada con el incendio, se verifique si las personas caracterizadas aún se encuentran asentadas en el lugar, con el fin que las ayudas que se brinden corresponda con el número de beneficiarios.

3. Responsabilidad de elaboración de planes de atención

En respuesta a la inquietud sobre la existencia de un plan de atención específico para la población afectada en el sector 12 de octubre por parte de esta secretaría es preciso indicar que, a la fecha, esta dependencia no ha diseñado ni programado un plan de contingencia detallado para dicha población, no obstante, esta aclaración se realiza en el marco de una delimitación funcional.

La responsabilidad primaria y el liderazgo en la articulación y ejecución de la atención humanitaria de emergencia (AHE) y los planes de contingencia para poblaciones damnificadas o en situación de riesgo recaen, conforme al marco normativo vigente, en la Secretaría del Interior. Esta asignación competencial se encuentra claramente establecida en el Decreto 066 de 2018, por medio del cual se adoptó el manual específico de funciones y de competencias laborales para la administración municipal, y sus posteriores modificaciones y adiciones contenidas en los Decretos 025 y 137 del 2020. Estos instrumentos jurídicos delimitan la esfera de acción de cada secretaría, estableciendo que la Secretaría del Interior es el órgano de choque y coordinación principal para la respuesta a emergencias y la implementación de medidas de mitigación y atención a la población civil afectada.

Cordialmente,



PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretaria Jurídica
Municipio de Bucaramanga

Proyectó: Andrés Alfonso Mariño Mesa –Sub Secretario Jurídico Municipio de Bucaramanga

