

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202510-00089000
OFICINA PRODUCTORA: AREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

Bucaramanga, 2 de Octubre de 2025.

Doctor
José Guillermo Carlos Manosalva
Director Departamento Administrativo del Espacio Público
E.S.D.

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto Jurídico

Cordial saludo,

Comendidamente, en atención a la solicitud de Concepto Jurídico elevado mediante consecutivo 2-S-DADEP-202509-00079474, la Secretaría Jurídica procede respetuosamente a emitir pronunciamiento, conforme a las siguientes:

CONSIDERACIONES:

I. Antecedentes

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP elevó solicitud de concepto jurídico sobre la viabilidad de recibir en donación por parte de la JAC el 24% de la cancha del Barrio Miraflores, con base en los siguientes hechos relevantes:

1. El presidente de la Junta de Acción Comunal (JAC) del Barrio Miraflores manifestó su voluntad de donar al Municipio de Bucaramanga el 24% del inmueble identificado con folio 300-17932, ubicado en la Calle 20 No. 54 Par, Comuna 14.
2. Por escritura pública No. 1999 del 11 de julio de 2004, la Parroquia Nuestra Señora de la Candelaria recibió por donación el 76% del predio de la cancha del Barrio Miraflores.
3. La titularidad de la cancha del Barrio Miraflores se distribuye en propiedad del 24% para la JAC y 76% para la Parroquia.
4. Se informa además que la Gobernación de Santander contempla un proyecto de construcción de cubierta para la cancha, no obstante, existe separación catastral del área de la cancha.
5. La Parroquia apoya la donación y está dispuesta a la división y desenglobe cuando el bien sea del Municipio.
6. Si se recibe solo el 24%, el Municipio quedaría como comunero con la Parroquia, con posibles limitaciones de uso y disposición.

II. Problema Jurídico

¿Es jurídicamente viable que el Municipio de Bucaramanga reciba en donación el 24% de la cancha del Barrio Miraflores, teniendo en cuenta que el 76% pertenece a la Parroquia Nuestra Señora de la Candelaria y que su destinación actual es de uso público?

III. Marco Normativo

Constitución Política de Colombia

- **Art. 63:** bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- **Art. 58:** función social y ecológica de la propiedad; prevalencia del interés general; expropiación por utilidad pública.
- **Art. 355:** prohibición de auxilios o donaciones del Estado a particulares.

Código Civil:

- **Art. 674:** define bienes de uso público y fiscales.
- **Arts. 2322 ss.:** comunidad/copropiedad (proindiviso).
- **Art. 1457:** donación de inmuebles exige escritura pública e inscripción.



- **Art. 1458:** insinuación cuando excede 50 SMLMV (autorización ante notario).

Registro inmobiliario: Ley 1579 de 2012 (Estatuto de Registro): el registro es medio de tradición del dominio de bienes raíces (art. 2).

Acción comunal: Ley 2166 de 2021 (naturaleza y capacidad de las JAC).

Acuerdo No. 035 de 2002: crea y define funciones del DADEP (administración del patrimonio inmobiliario municipal y espacio público).

Decreto Municipal No. 0031 de 2017: procedimiento de aceptación de donaciones a favor del Municipio (acto de aceptación, incorporación a inventario y presupuesto).

Ordenamiento territorial / desenglobe: Decreto 1077 de 2015 (licencia de subdivisión; requisitos y competencia).

IV. Análisis del caso en concreto

a) Régimen de donaciones a favor de entidades públicas.

La donación¹ es un contrato por el cual una parte transfiere gratuitamente un bien a otra, exigiéndose en inmuebles, cierta solemnidad, correspondiente a la suscripción de una escritura pública y su aceptación² y su registro en instrumentos públicos³ para producir efectos frente a terceros.

Para el efecto, a nivel territorial el Decreto No. 0031 de 2017, regula el acto de aceptación de un bien inmueble recibido en donación, su incorporación al inventario y la adición presupuestal cuando haya efectos contables. En este sentido y sobre el particular, el artículo primero regula:

***"Artículo Primero. Aceptación de Donación:** Las donaciones a favor del Municipio de Bucaramanga, podrán ser aceptadas cuando las efectúen personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, que se ajusten a la normatividad vigente y cuando la entidad no adquiera, por efecto de la aceptación de la donación, gravámenes pecuniarios u obligación de contraprestaciones económicas. Podrá, sin embargo, adquirir el compromiso de destinar el bien o bienes donados a los fines que determina el donante, siempre y cuando correspondan al uso propio del bien y se ajusten a la Constitución, la Ley y al objeto de la entidad." (negrilla y subraya fuera de texto)*

De lo precitado, es claro que la condición expresa frente a la aceptación de la donación, se supedita principalmente cuando derivado del acto de donación, no se adquieran gravámenes pecuniarios u obligación o prestación económica.

¹ Artículo. 1443 ss. C.C.

² Aceptación que debe motivarse mediante resolución en este caso emitida por el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, cuando se trate de bienes inmuebles (artículo 2 del Decreto 0031 de 2017)

³ El Código Civil, en su artículo 756, señala: La tradición de los bienes raíces se efectúa por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos." Mientras que la Ley 1250 de 1970 (Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos), en su artículo 2, establece: "El registro tiene por objeto dar publicidad a los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales constituidos sobre bienes raíces para que produzcan efectos respecto de terceros."



En ese orden de ideas, es jurídicamente viable que el Municipio reciba en donación el 24% de la cancha que actualmente pertenece a la JAC, siendo necesario para ello, cumplir con las formalidades legales:

- Verificar si procede la insinuación⁴ (ante notario)
- Suscribir escritura pública
- Expedir el Director del Dadep acto administrativo de aceptación conforme al Decreto Municipal 0031 de 2017.
- Inscribir la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
- Incorporar el bien inmueble al inventario municipal

Así mismo, y en concordancia con lo anterior, resulta relevante además traer a colación el art. 355⁵ superior, que prohíbe expresamente por parte del estado donar a particulares, más no impide recibir donaciones de aquellos; sin embargo al ejecutar los recursos públicos, es relevante señalar que en bienes donde coexistan intereses privados como un copropietario de un bien inmueble, se observen los principios de finalidad pública y neutralidad⁶, como se expondrá a continuación.

b) Copropiedad con un bien inmueble cuya titularidad corresponde a una entidad religiosa / restricciones y efectos.

Según del análisis de los hechos expuestos, la Junta de Acción Comunal (JAC) ha propuesto donar su cuota del 24% del bien. En caso de que esta donación se perfeccione, el Municipio pasaría a ser copropietario junto con la Parroquia, que conservaría el 76%; esta situación conllevaría al ente territorial al régimen de comunidad regulado por el Código Civil, lo cual implica que todas las decisiones relacionadas con la administración, mejoras, gravámenes o incluso la disposición del bien, deben adoptarse conforme a las mayorías establecidas y, en algunos casos, mediante consenso⁷.

Ahora bien, en lo que respecta a la neutralidad religiosa, por corresponder la cuota parte del comunero en un 76% del bien inmueble recibido en donación; se advierte que cualquier inversión o recurso público destinado sobre el bien deben incorporar cláusulas que garanticen la neutralidad, por cuanto no pueden claramente destinarse a financiar a actividades religiosas, sino limitarse estrictamente a la infraestructura deportiva o comunitaria.

Por otro lado, en el régimen de proindiviso, ningún comunero puede enajenar o gravar el bien más allá de su cuota de participación de copropiedad. Además, las obras útiles o necesarias solo pueden realizarse con el acuerdo del copropietario, pues solamente con

⁴ La insinuación es la autorización previa y solemne que exige el Código Civil para validar las donaciones de alto valor, sin la cual estas carecen de efectos legales. El artículo 1458 C.C. establece que : "*Ninguna donación entre vivos de bienes raíces, o de bienes muebles cuyo valor exceda de cincuenta salarios mínimos legales mensuales, valdrá sin la autorización judicial o notarial, que se llama insinuación*".

⁵ Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

⁶ *El Estado no puede 1) establecer una religión o iglesia oficial; 2) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; 3) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia; 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Para adoptar normas que autoricen la financiación pública de bienes o manifestaciones asociadas al hecho religioso 6) la medida debe tener una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente y 7) debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones.*

⁷ Artículo 2322 del Código Civil



la división material del inmueble o desenglobe no se estaría frente a las reglas propias de la administración compartida⁸ o comunera.

c) Impacto sobre la destinación al uso público y la inversión estatal

Los bienes de uso público son inalienables⁹; pero un predio privado de uso comunitario no se convierte automáticamente en "bien de uso público" por su uso fáctico. La afectación al uso común requiere título o acto jurídico o hecho legalmente idóneo.

Mientras la cancha permanezca en copropiedad con un privado tal como corresponde a la Parroquia, la inversión municipal debe sustentarse en finalidad pública y neutralidad, tal cual lo sería el deporte, evitando que los recursos se desvíen a ámbitos correspondiente al objeto de la Parroquia.

Por lo tanto, la mejor alternativa técnica y jurídica consiste en dividir y desenglobar la cancha, de modo que se cree un folio independiente a nombre exclusivo del Municipio, para lograrlo, sería necesario un acuerdo con la Parroquia y el trámite correspondiente de subdivisión según lo reglado en el Decreto 1077 de 2015.

En este punto dado que ya existe identificación catastral independiente para la cancha, es coherente jurídica y técnicamente tramitar la subdivisión para obtener matrícula propia y consolidar la titularidad municipal vía donación de la JAC buscando además la donación o cesión del 76% por parte de la Parroquia.

d) Posibles riesgos de aceptar la donación del 24% sin división o desenglobe.

Aceptar únicamente la cuota de la JAC y mantener el bien en proindiviso con la Parroquia implica una serie de riesgos que conviene tener en cuenta.

En primer lugar, desde el punto de vista operativo y jurídico, todas las decisiones relacionadas con obras como, por ejemplo, la construcción de una cubierta deberá adoptarse de manera conjunta con la Parroquia. Esto puede generar bloqueos, retrasos o cargas adicionales de coordinación, de acuerdo con lo establecido en el régimen de comunidad previsto en el Código Civil, en el entendido que las decisiones sobre la administración y goce de la cosa común deben tomarse por acuerdo de los comuneros que representen la mayoría de los derechos y que ningún comunero puede, sin consentimiento de los demás, hacer alteraciones en la cosa común, aunque sean útiles.

En segundo lugar, desde la perspectiva constitucional, cualquier inversión de recursos públicos debe garantizar un propósito estrictamente público y, además, respetar el principio de neutralidad religiosa, en otras palabras, se deben evitar beneficios directos a fines confesionales, tal como lo establecen el artículo 355 de la Constitución Política y las sentencias C-224 de 2016 y C-088 de 2022 emitidas por la Corte Constitucional.

e) Hipótesis de "uso público" del área deportiva.

Aunque en la práctica la cancha sea utilizada de manera común por la comunidad e incluso figure en catastro como espacio de uso colectivo, jurídicamente no adquiere automáticamente la calidad de "bien de uso público". Para ello se requiere un acto jurídico válido como lo sería un título, afectación o acto administrativo.

Por lo tanto, lo más recomendable es formalizar la afectación al uso público mediante la subdivisión y la titulación exclusiva a favor del Municipio; o en su defecto, podrían

⁸ Decreto 1077 de 2015.

⁹ Artículo 63 superior.



instrumentarse derechos reales o contratos que aseguren el uso comunitario de la cancha bajo reglas claras de administración.

IV. Conclusiones

- Es jurídicamente viable que el Municipio reciba en donación el 24% de la cancha por parte de la JAC mientras no se adquieran gravámenes pecuniarios u obligación u prestación económica, además de que se cumpla lo siguiente: la insinuación, escritura pública, inscripción registral, acto de aceptación conforme al Decreto Municipal 0031/2017 e incorporarse al inventario municipal. No obstante, la aceptación no elimina los riesgos propios del proindiviso con la Parroquia para ejecutar eventuales obras, por lo cual deben precaverse las limitaciones de su uso, administración y eventuales tensiones con el deber de neutralidad religiosa en la inversión pública del bien inmueble.

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 consultada¹⁰ sin que con ellas, se pretenda absolver situaciones particulares por parte del Departamento Administrativo del Espacio Público como oficina consultante; lo anterior acorde al ámbito de competencias y funciones de la Secretaría 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

¹⁰ 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).



DEPENDENCIA: DESPACHO ALCALDE		No. Consecutivo 2-S-DADEP-202509-00079474
OFICINA PRODUCTORA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO – DADEP Código TRD: 1800		SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICION Código Serie/Subserie (TRD) 1800.27

Bucaramanga, 04 de septiembre de 2025.

Doctora:
PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretaría Jurídica
Municipio de Bucaramanga

Asunto: Solicitud concepto jurídico viabilidad de donación porcentaje cancha Miraflores.

Cordial Saludo,

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público en cumplimiento de las funciones y competencias contempladas en el Acuerdo Municipal 035 de 2002, como es la correcta administración de los bienes inmuebles de propiedad del Municipio de Bucaramanga. Por lo anterior, se le solicita a su Despacho emitir concepto jurídico acerca de la viabilidad de recibir como donación el 24% por ciento de la Cancha Miraflores.

La presente solicitud de concepto jurídico se fundamenta en los siguientes hechos:

1. A través de Oficio No. 2-S-DADEP-202508-00165105, el señor Oswaldo Jurado Bello, en calidad de presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Miraflores, manifestó su voluntad de donar al Municipio de Bucaramanga el veinticuatro por ciento (24%) del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 300-17932, ubicado en la Calle 20 No. 54 Par, Barrio Miraflores, Comuna 14.
2. Mediante Escritura del día 22 de junio de 2004, a través de Escritura 1999 del 11 de junio de 2004 en la Notaría Quinta de Bucaramanga se donó el 76% del predio a la PARROQUIA NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA identificada con el NIT. 8040021881. Puntualmente el numeral segundo de la Escritura citada indica lo siguiente:

"(...) SEGUNDO: Que la primera de las comparecientes, obrando en representación de LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO MIRAFLORES, de la ciudad de Bucaramanga, identificada con NIT. 804.012.992, transfiere al segundo de las comparecientes, obrando en representación de LA PARROQUIA NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA de la ciudad de Bucaramanga, identificada con NIT. 804.002.188-1, a título de DONACIÓN GRATUITA, EL SETENTA Y SEIS POR CIENTO (76%) de un bien inmueble descrito y alinderado de la siguiente manera: UN LOTE DE TERRENO que hizo parte de otro de mayor extensión, denominado "El Placer, ubicado en el municipio de Bucaramanga; LOTE VDA. CABECERA DEL LLANO según Paz y Salvo predial; con una cabida aproximada de dos mil trescientos metros cuadrados (2.300 mts²), y cuyos linderos son los siguientes:

POR EL OCCIDENTE, en treinta y seis metros con cincuenta centímetros (36.50 m) con propiedades de Juvellino Rivera; POR EL SUR, en setenta y cinco metros (75.00 m), con propiedades de herederos de la sucesión de /de Rueda/Bertha Clausen; POR EL ORIENTE, en cuarenta y tres metros (43.00 m), con la vía que de Bucaramanga conduce a Pamplona; POR EL NORTE, en veintitrés metros con cincuenta centímetros (23.50 m) con la calle pública.

*Se distingue en Catastro como Predio número: 000100040138000
MATRÍCULA INMOBILIARIA NÚMERO: 300-0017932 (...)"*

3. En la actualidad, la titularidad del predio se encuentra distribuida en un veinticuatro por ciento (24%) a favor de la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO MIRAFLORES y en un setenta y seis por ciento (76%) a favor de la PARROQUIA NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA.

DEPENDENCIA: DESPACHO ALCALDE	No. Consecutivo 2-S-DADEP-202509-00079474
OFICINA PRODUCTORA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO – DADEP Código TRD: 1800	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICION Código Serie/Subserie (TRD) 1800.27

- Actualmente, la Gobernación de Santander se encuentra en consideración de realizar el proyecto de CONSTRUCCIÓN DE CUBIERTA DE LA CANCHA DEL BARRIO MIRAFLORES MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, DEPARTAMENTO DE SANTANDER.
- Advierte el peticionario que es urgente que se efectuó la donación del porcentaje de la cancha al Municipio de Bucaramanga, a fin de ampliar diálogos de inversión en conjunto con la Gobernación de Santander.
- Catastralmente, ya se encuentra dividido el bien inmueble. Y existe un número predial para el salón de la Parroquia y la cancha. La Cancha se identifica con el número predial 68001010204080016000 independiente, con un área total de 564 metros cuadrados. A saberse:

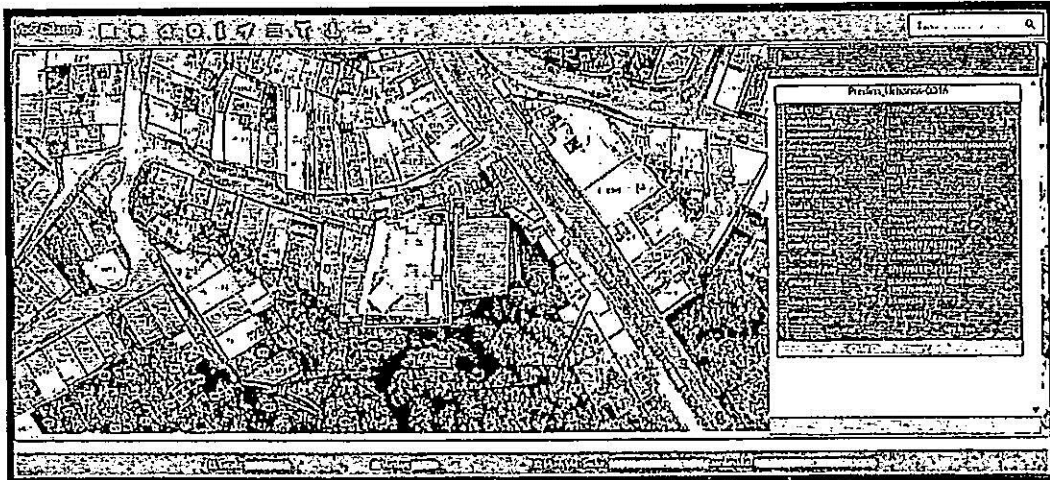


Imagen No. 01. Consulta Visor Catastral Área Metropolitana de Bucaramanga. Tomada de:
<https://ciudadano.bcgs-amb.com/bcgs/#/fnc/oqKphftvNCE8ksfWJ3KqDQ>

- De conformidad con el peticionario, la PARROQUIA NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA apoya la donación al Municipio y esta dispuesta a acceder a la división y el desenglobe del predio cuando sea propiedad del Municipio de Bucaramanga.
- De conformidad con el peticionario, la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO MIRAFLORES, no está en capacidad de realizar el trámite de desenglobe y necesita con urgencia realizar el acto de donación para la inversión en la cancha.
- Sin embargo, es necesario hacer la advertencia que, si el Municipio recibe la donación propuesta deberá compartir propiedad con la PARROQUIA NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA, convirtiendo al Municipio de Bucaramanga en comunero del bien inmueble. Situación que puede conllevar a las siguientes problemáticas:
 - Limitaciones sobre uso y exclusividad del bien.
 - Limitaciones en la disposición de división material, venta, donación, hipoteca del bien inmueble.
 - Compromisos compartidos en cuanto al pago de servicios públicos e impuestos locales y regionales.

En orden, a los hechos anteriormente mencionados, me permito plantear el siguiente problema jurídico, en aras de que su respuesta, sirva de guía para continuar con la gestión de incorporación del predio objeto de estudio:

DEPENDENCIA: DESPACHO ALCALDE		No. Consecutivo 2-S-DADEP-202509-00079474
OFICINA PRODUCTORA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO – DADEP Código TRD: 1800		SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICION Código Serie/Subserie (TRD) 1800.27

1. ¿Es jurídicamente viable que el Municipio de Bucaramanga adquirir por medio de donación el 24% del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 300-17932?

Reiteramos nuestra disposición, como Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), para continuar trabajando de manera articulada con todas las secretarías de la Administración Municipal.

Atentamente,

JOSE CARLOS

Director

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP.

Anexos:

- Escritura Pública.
- Consulta VUR-Folio de matrícula inmobiliaria.
- Plano predial.
- PQRS de Radicado.

Copia a: osjube12345@gmail.com

Proyectó: Paula Andrea Oviedo Cáceres- CPS DADEP. *PA*