



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
SECRETARÍA JURÍDICA

NOTA INTERNA

TRD-2021-130.15.2.26

Palmira, 18 /mayo/ 2021

PARA: JUANITA RODRÍGUEZ SILVESTRE
Subsecretaria de Gestión de Recursos Físicos y Servicios Generales

DE: GERMÁN VALENCIA GARTNER
Secretario Jurídico

Municipio de Palmira	
Área de Correspondencia y Archivo	
NI20210001790	
20 Mayo 2021 6:1 PM	
Tipo:	Correspondencia Interna
Remitente:	CC 79955991 GERMAN VALENCIA GARTNER [SECRETARIA JURIDICA]
Usuario:	GVALENCIA Folios:

PARA SU INFORMACIÓN	<input type="checkbox"/>	ENVIAR PROYECTO DE RESPUESTA	<input type="checkbox"/>	FAVOR DAR CONCEPTO	<input type="checkbox"/>
DAR RESPUESTA Y ENVIAR COPIA	<input type="checkbox"/>	ENCARGARSE DEL ASUNTO	<input type="checkbox"/>	FAVOR TRAMITAR	<input type="checkbox"/>
ENTERARSE Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	DILIGENCIAR Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	OTRO	<input checked="" type="checkbox"/>

Cordial Saludo.

A la Secretaría Jurídica de la Administración Municipal de Palmira fue remitida Nota Interna TRD – 2021-172.8.1.339 a través de la cual su Despacho solicitó concepto de cambio de destinación del Centro de Bienestar Animal (en adelante CBA) y el Archivo Central. Lo anterior lo sustenta en la ineptitud de las obras o la inconveniencia geográfica de los inmuebles para cumplir cabalmente con la función que se proyectó desarrollar en los mismos durante la administración antecedente, agregando que en todo caso no se configuraría responsabilidad estatal a la luz de lo prescrito en el artículo 90 Constitucional y las reflexiones de la Corte Constitucional en Sentencia C-333 de 1996.

Como introito, debe explicarse que si bien este Despacho tiene una competencia consultiva otorgada en el artículo séptimo del Decreto Extraordinario 213 de 2016, la misma no es universal en cuanto solo se predica de interrogantes relacionados con la aplicación y la interpretación de las normas jurídicas que gobiernan el ejercicio de las funciones asignadas a las dependencias administrativas, por lo que se limitará enunciar la preceptiva aplicable a la situación de hecho descrita; por consiguiente, lo esbozado aquí no contesta a lo que sugiere textualmente al aludir a un “concepto de cambio de destinación” que es un cuestionamiento netamente técnico-urbanístico, limitándose solo a proponer lineamientos para obrar en el marco de la legalidad de impulsarse una nueva destinación a los fundos donde se contempló la operación del CAB y el Archivo Central.

(i) En tratándose de obras civiles fragmentarias o aquellas a las que no pudo aplicársele el uso o la destinación que inspiró su ejecución, es menester, a priori, que la autoridad acuda a las previsiones de la Ley 2020 de 2020 “Por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones”, la cual creó el registro de su epígrafe y

Centro Administrativo Municipal de Palmira – CAMP

Calle 30 No. 29 -39: Código Postal 763533

www.palmira.gov.co

Teléfono: 2709505 - 2109671



SC-CER415753



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
SECRETARÍA JURÍDICA

NOTA INTERNA

señaló obligaciones para las entidades estatales de cara a las denominadas “obras civiles inconclusas”, cuya definición se prohija así¹:

*“a) **Obra Civil Inconclusa:** Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual, no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada.”*

“Cuando la obra civil no haya concluido de manera satisfactoria por causas que no sean imputables al contratista, un comité técnico, designado por el representante legal de la entidad contratante, definirá si efectivamente corresponde a una obra civil inconclusa.” (subrayas fuera de texto)

Para el caso que nos reseña, pese a que las obras se consumaron, se afirma por parte de su dependencia que las mismas no se allanan a las condiciones o particularidades de la actividad para las que se edificaron, razón por la que se infiere que se distanciarían entonces esas nuevas diputaciones del suelo con relación a las que motivaron la celebración de los contratos de obra, y en ese orden de ideas, podría afirmarse que la descripción fáctica se enmarca dentro de la definición de obra civil inconclusa de que trata el artículo 2 de la ley antedicha. Es importante empezar por deslindar lo anterior, pues lo mismo es el supuesto de la aplicación de los dictados del precepto, amén de que desvela la intención del legislador con la expedición de las regulaciones allí consignadas, poniendo de relieve la encrucijada que traduce para el tesoro público el desarrollo de infraestructura a sus expensas cuando no satisfacen el interés general o defraudan la necesidad invocada en el contrato estatal.

En consonancia entonces con lo ordenado ibidem, las entidades públicas contraen obligaciones de rendir información al vigilante fiscal a través del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de los desarrollos edilicios que se hallaren bajo las circunstancias descritas más arriba que singularizan las obras inacabadas en comento. Así pues, el deber de reportar la infraestructura en tales condiciones se aplica tanto a las que adquieran esa calidad con posterioridad a la vigencia de la Ley 2020 de 2020 sino también, aquellas que para su advenimiento ya se encontraban abarrancadas en cuanto a su aptitud para servir al fin propuesto. En ese sentido el artículo 2 prescribe en los párrafos 2 y 3 las mentadas obligaciones en los siguientes términos:

“Parágrafo 2°. Las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales contarán con un término perentorio de tres meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para realizar el reporte inicial al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de su jurisdicción. Dicho término será prorrogable hasta por 3 meses adicionales, previa aprobación de la Contraloría General de la República.

Parágrafo 3°. Las entidades estatales deberán garantizar la actualización permanente del Registro Nacional de

¹ Ley 2020 de 2020, artículo 1 literal a.
Centro Administrativo Municipal de Palmira – CAMP
Calle 30 No. 29 -39: Código Postal 763533
www.palmira.gov.co
Teléfono: 2709505 - 2109671



SC-CER415753



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
SECRETARÍA JURÍDICA

NOTA INTERNA

Obras Civiles Inconclusas, en los términos y condiciones que al respecto establezca la Contraloría General de la República, a través de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata.

Así mismo, las entidades estatales deben garantizar el acceso y suministro de la información en tiempo real, sobre la ejecución de los proyectos o contratos de obras civiles. Para tales efectos, podrán exigir las condiciones necesarias a sus futuros contratistas."

Huelga decir que el término es perentorio y no preclusivo como se desprende de la literalidad del párrafo 2°, en torno al reporte inicial que debe realizar la entidad territorial, por lo que si, a la fecha no se ha noticiado de los casos bajo examen a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República, que funge como director, administrador y coordinador del Registro, dicha obligación no pierde vigor y deberá adelantarse aun en la extemporaneidad.

Finalmente, el estatuto multicitado también determina las reglas que debe observar la autoridad facultada para decidir la demolición o la intervención física que en el presente caso comporta la adecuación para el desarrollo de los usos estimados compatibles con la ubicación y condiciones urbanísticas de los inmuebles, de tal suerte que se aconseja incorporar los dictados de la Ley 2020 de 2020 al proceso de toma de decisiones sobre la suerte de los predios a los que refiere, que entre otras cosas establece requisitos y obligaciones que inciden en la resolución administrativa frente a la situación que nos interesa desde el prisma técnico, hacendístico y jurídico.

(ii) Desde otro ángulo de estudio, si los inmuebles fueron adquiridos a través de proceso expropiatorio debe observarse el riesgo que constituye para la adecuación del inmueble a otro cometido lo prescrito en los artículos 33² y 34³ de la Ley 9 de 1989, que instituye lo que en los ordenamientos jurídicos foráneos se conoce como el "derecho de retrocesión", el cual compele a quien ejecuta los motivos de utilidad pública a destinar el bien inmueble al fin o propósito reconocido en el acto expropiatorio, so

² **ARTICULO 33.** Todas las entidades públicas que hayan adquirido inmuebles a cualquier título o que los adquieran en los sucesivo, también a cualquier título, deberán aplicarlos a los fines para los cuales fueron adquiridos. En el acto de adquisición se incluirá en forma expresa el fin para el cual fueron adquiridos los inmuebles.

Las entidades públicas dispondrán de un término máximo de cinco (5) años contados desde la fecha de publicación de esta ley o a partir de la fecha de la adquisición del bien, según el caso, para cumplir con esta obligación. Si así no lo hicieren, deberán enajenarlos a más tardar a la fecha de vencimiento del término anterior (...)

³ **ARTICULO 34.** En el evento de la venta, los propietarios anteriores tendrán un derecho preferencial irrenunciable a adquirir los inmuebles, por el avalúo administrativo especial que fije el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el procedimiento señalado en la presente ley y en los mismos plazos en que pagó la entidad adquirente. El avalúo administrativo especial no incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18. La entidad pública notificará al propietario anterior o a sus causahabientes de su intención de vender y éstos dispondrán de un plazo de dos (2) meses para aceptar o rechazar la oferta. Si éstos no tuvieran interés en adquirirlos o guardaren silencio sobre la oferta durante el término previsto, o la rechazaren, dichos bienes serán vendidos. Será absolutamente nula la venta que se efectúe con pretermisión de lo dispuesto en el presente inciso (...)

Centro Administrativo Municipal de Palmira – CAMP

Calle 30 No. 29 -39: Código Postal 763533

www.palmira.gov.co

Teléfono: 2709505 - 2109671



SC-CER415753



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
SECRETARÍA JURÍDICA

NOTA INTERNA

pena de tener que enajenarlo, caso en el que le asiste un derecho preferencial a quien se le privó del derecho de dominio para readquisición.

(iii) Ahora bien, es conveniente advertirle que el trámite para variar la destinación de los fundos, si fuere viable, deberá adelantarse de manera consultada con la Secretaría de Planeación a través de la Subsecretaría de Planeación Territorial, quien ostenta la función de coordinar la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y la planeación del uso del suelo con las dependencias administrativas⁴. En orden a sedimentar el modelo de ciudad, procurar los objetivos de desarrollo territorial y el cumplimiento de las normas urbanísticas, que son oponibles tanto a los administrados como a la institucionalidad, corresponde a dicha oficina pronunciarse sobre la iniciativa de cambio de uso del suelo, así como impartir las orientaciones en lo concerniente a la solicitud, obtención y ejecución de la licencia urbanística de construcción, si correspondiere. Para el caso particular del CBA, se evoca lo preceptuado por el artículo 119 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia, modificado por la Ley 2054 de 2020 que incorpora a la planificación física local los centros de bienestar animal, bajo el imperativo de reserva de área para el desarrollo de la infraestructura de soporte para la prestación del servicio público.

(iv) Finalmente, este Despacho no tiene elementos para pronunciarse respecto a un daño antijurídico materializado o contingente que sea imputable a la Administración Central con ocasión de la ejecución de las obras, tal constatación deberán hacerla las autoridades inmiscuidas, por cuanto ellas son las custodias del conocimiento sobre las externalidades negativas de la actividad constructiva particular. Con todo, es menester que se estudie la incidencia o repercusión jurídica en la que pueden estar incurso los servidores públicos a quienes se les endilga la ociosidad de las obras civiles, para lo cual pueden tenerse en consideración las siguientes reflexiones en torno a las responsabilidades que pueden derivarse para el agente oficial.

Es imprescindible discernir la naturaleza de la responsabilidad que se origina para el servidor, *verbigracia*, responsabilidad penal para el evento en que la conducta del funcionario se adecue a los punibles del ordenamiento jurídico por atentar contra los bienes jurídicos tutelados, caracterizada además por su alto grado de trascendencia y reproche social; responsabilidad disciplinaria, cuando la conducta esté en contradicción con los deberes y prohibiciones del servidor público o esté tipificada expresamente por el derecho disciplinario, en tal sentido, su comisión perturba el ejercicio de las funciones adscritas al empleo público que ocupa el inculpado y por consiguiente la gestión y la buena marcha de administración en el marco de los cometidos estatales; responsabilidad fiscal para quien realice gestión fiscal, a cuya conducta dolosa o gravemente culposa se le imputa el daño patrimonial al Estado.

a. Responsabilidad Penal

⁴ Decreto Extraordinario 213 de 2016, Artículo Décimo Quinto, numerales 1. y 3.

Centro Administrativo Municipal de Palmira – CAMP

Calle 30 No. 29 -39: Código Postal 763533

www.palmira.gov.co

Teléfono: 2709505 - 2109671



SC-CER415753



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
SECRETARÍA JURÍDICA

NOTA INTERNA

La denuncia penal es la obligación constitucional que dimana del Artículo 95-7 Superior, que impone a todo ciudadano, indiscriminadamente, el deber de poner en conocimiento al ente investigativo-acusatorio de la comisión de la conducta delictiva, ello quiere significar que quien la signa impulsa al titular de la acción penal (Fiscalía General de la Nación), para que sea éste último el que avoque conocimiento de los hechos, instruya la etapa de investigación y acuse ante el juez penal los hechos jurídicamente relevantes para el caso concreto. De vislumbrarse que los hechos tienen visos de punibles, deberá incoarse una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación con mención de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como presuntos autores (concurso heterogéneo) o partícipes.

Frente a la denuncia en el ámbito del derecho penal se pone de manifiesto que las disposiciones que reglan su interposición y las formalidades a las que está sujeta están condensadas en la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), particularmente en el artículo 67 y subsiguientes. Este acto a diferencia de la querrela no es desistible, toda vez que su finalidad desborda los móviles individuales de quien lo ejercita ostentando una indubitable connotación de interés público.

b. Responsabilidad disciplinaria

El poder disciplinario erige una de las modalidades del ius puniendi del Estado que como previamente se esclareció se encamina a la prevención o corrección del servidor público que incurra en conductas tipificadas como faltas disciplinarias; la Procuraduría General de la Nación es el titular del poder disciplinario preferente con las preeminencias a las que alude el artículo 3 de la Ley 734 2002, así como lo ostentan las personerías respecto a los órganos de control interno disciplinario. En ese orden de ideas, se estará en la obligación de informar a la autoridad competente para ejercer la acción disciplinaria de los hechos constitutivos de falta disciplinaria de consuno con los artículos 69, 70 y el numeral 24 del artículo 34 del estatuto en comento, que eleva a categoría de deber imperioso de los servidores públicos el poner en conocimiento a las autoridades al margen de las conductas delictivas, aquellas que configuren contravenciones y faltas disciplinarias.

c. Responsabilidad fiscal

Es aquella que nace para el funcionario de la confluencia de tres elementos explicitados en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, a saber: 1. Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado 2. Un daño patrimonial al Estado 3. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores. El procedimiento de responsabilidad fiscal tiene por objeto el desagravio del daño, deterioro o menoscabo irrogado al patrimonio público por quien ejercita la gestión fiscal a título de dolo o culpa grave; servidores públicos o personas de derecho privado que incidan, concurren, participen o contribuyan directa o indirectamente en la producción del hecho lesivo.

PALMIRA
pa' lante



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
SECRETARÍA JURÍDICA

NOTA INTERNA

Este procedimiento discurre en sede de las contralorías, motivo por el cual, como sujeto de vigilancia de estas, deberá alertar a esa instancia del detrimento imputable a la conducta oficial a fin de que incoe el proceso de responsabilidad fiscal, con arreglo a lo prescrito en el artículo 8 Ibidem. Para tal evento no puede obviar que el numeral 24 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, con vigencia diferida al 1 de julio del siguiente año, compele además a la denuncia de contravenciones, en cuyo alcance podría entenderse sumadas las conductas que tuvieran por efecto un desmedro patrimonial para el Estado.

Con los criterios vaciados en este oficio se tendrá por satisfecha la solicitud de concepto elevada a este Despacho en torno al cambio de destinación de los inmuebles individualizados en su escrito, no obstante, podrá consultar nuevamente en caso de no haberse disipado la dificultad y en tal evento, se previene de que la inobservancia de los requisitos de la Circular la Circular TRD-2020-130.2.1.2 del 06 de marzo de 2020, que, condicionó la admisión de esta estirpe de peticiones a la exhibición de la *"motivación de la dificultad que ofrezca el tema objeto de consulta, ya sea por la interpretación o aplicación de una norma o la necesidad de fijar su alcance, para lo cual se deberá formular una pregunta concreta y precisa que resuma el asunto jurídico objeto de consulta"* y de un *"pronunciamiento de la dependencia solicitante sobre el caso en concreto, en el que se demuestre un estudio previo realizado"*, acarreará la devolución del escrito de petición.

Este concepto jurídico se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,

GERMÁN VALENCIA GARTNER
Secretario Jurídico

Redactor: Luis Miguel Torres Gallego – Contratista
Revisó: María Carolina Valencia Gómez – Contratista

**GERMAN
VALENCIA
GARTNER** Firmado digitalmente
por GERMAN
VALENCIA GARTNER
Fecha: 2021.05.20
17:00:14 -05'00'

