



**Al contestar por favor cite estos datos:**  
 Radicado S-2018-1400-087164  
 Fecha: 05/06/2018

Bogotá, 5 de Junio de 2018

No. de radicación Solicitud: E-2018-2203-018107

Señor  
 KAREN ABUDINEN ABUCHAIBE  
 DIRECTORA GENERAL  
**INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**  
 AV CARRERA 68 N. 64C-75  
 Bogotá - Bogotá D.C.

Asunto: SOLICITUD CONCEPTO CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y ESTADO CIVIL CESION DE INFRAESTRUCTURA - OFICIO S-2018-144176-0101

Cordial saludo:

Mediante Oficio S-2018-144776-0101 de fecha 14 de marzo de 2018, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, requiere al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, apoyo para elevar solicitud de concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para lo cual expone los correspondiente antecedentes e interrogantes a plantear, así:

## **I. ANTECEDENTES.**

La estrategia "De Cero a Siempre", supone un esfuerzo coordinado desde diversos sectores; entre éstos salud, educación, protección social, cultura, planeación, bienestar familiar; visible para todos los niveles de gobierno; nacional, departamental, municipal, mediante la movilización de acciones que garanticen la trayectoria de cada niño a lo largo de la ruta integral de acciones, dicha estrategia fue adoptada como Política de Estado, mediante la Ley 1804 de 2016, la cual establece en su artículo 6 que *"deberá ser implementada en todo el territorio nacional por cada uno de los actores oficiales y privados, tanto de orden nacional como local..."*.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, como ente rector, articulador y coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, le corresponde la implementación de la Política de Cero a Siempre en el territorio a través de la Ruta Integral de Atenciones - RIA.

Con el objetivo anteriormente expuesto, surge la modalidad de atención institucional mediante los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), lo cual requiere de espacios físicos e infraestructura adecuada para la atención integral de los niños y niñas de primera infancia del país. Para esto el ICBF, ha celebrado diferentes convenios con las entidades territoriales a fin de aunar esfuerzos para desarrollar infraestructura necesaria y operar los programas de atención de CDI.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-087164

Fecha: 05/06/2018

## II. PROBLEMA JURÍDICO.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, manifiesta que en relación con los convenios suscritos con entidades territoriales con el objeto de construir infraestructura para la operación de los programas de atención de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), se formula la siguiente consulta:

1. ¿Cuál es el mecanismo o instrumento jurídico idóneo para transferir el derecho de dominio sobre las infraestructuras a los entes territoriales u otras entidades de derecho público titulares de los terrenos en que se construyó?
2. ¿Es jurídicamente posible la celebración de un contrato cuyo objeto sea transferir el derecho de propiedad sobre las infraestructuras mencionadas?
3. ¿En los casos en que las infraestructuras, de acuerdo con lo pactado en los convenios suscritos entre la entidad del orden nacional (ICBF) y la territorial, quedan de propiedad del ente territorial o de la entidad propietaria del terreno?, ¿Es posible jurídicamente hacer entrega de las infraestructuras mediante un acta con el fin de que conste que existe un propósito específico de por medio como podría ser la garantía de derechos de la población vulnerable en esos territorios? ¿Es necesario que el acta o instrumento se eleve a escritura pública?

## III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.

Previo a decidir si es procedente plantear el problema jurídico ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, es necesario analizar, de manera concreta, el caso sometido a consideración.

### 1. De la Transferencia de dominio

El Código Civil en su artículo 669, enuncia que el dominio, denominado también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno, señalando que la propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad, de igual forma en su artículo 673 prevé, que los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.

De los modos anteriormente citados, son dos los que se adaptan al caso que nos ocupa, estos son la accesión y la tradición.

### 2. De la accesión

La accesión es definida en el artículo 713 del C.C., como un modo de adquirir el dominio, mediante el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella, en otras palabras, el dueño de una cosa es dueño de todo lo que ésta produzca o de lo que se le adhiera.

Tratándose de la accesión de las cosas muebles a inmuebles, el Código Civil respecto a la construcción con materiales ajenos y en suelo ajeno, en sus artículos 738 y 739 cita:

**ARTICULO 738. CONSTRUCCION Y SIEMBRA CON MATERIALES AJENOS.** *Si se edifica con materiales ajenos en suelo propio, el dueño del suelo se hará dueño de los materiales por el hecho de incorporarlos en la construcción, pero estará obligado*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-087164

Fecha: 05/06/2018

*a pagar al dueño de los materiales su justo precio u otro tanto de la misma naturaleza, calidad y aptitud.*

*Si por su parte no hubo justa causa de error, será obligado al resarcimiento de perjuicios, y si ha procedido a sabiendas, quedará también sujeto a la acción criminal competente; pero si el dueño de los materiales tuvo conocimiento del uso que se hacía de ellos, sólo habrá lugar a la disposición de este artículo.*

*La misma regla se aplica al que planta o siembra en suelo propio vegetales o semillas ajenas.*

*Mientras los materiales no están incorporados en la construcción o los vegetales arraigados en el suelo, podrá reclamarlos el dueño.*

**ARTICULO 739. CONSTRUCCION Y SIEMBRA EN SUELO AJENO.** *El dueño del terreno en que otra persona, sin su conocimiento hubiere edificado, plantado o sembrado, tendrá derecho de hacer suyo el edificio, plantación o sementera, mediante las indemnizaciones prescritas a favor de los poseedores de buena o mala fe en el título de la reivindicación, o de obligar al que edificó o plantó a pagarle el justo precio del terreno con los intereses legales por todo el tiempo que lo haya tenido en su poder, y al que sembró a pagarle la renta y a indemnizarle los perjuicios.*

*Si se ha edificado, plantado o sembrado a ciencia y paciencia del dueño del terreno, será este obligado, para recobrarlo, a pagar el valor del edificio, plantación o sementera.*

De lo anterior se tiene, que la construcción o mejora de infraestructura en suelo propio con materiales ajenos, o construcción o mejora de infraestructura en suelo ajeno, dado que se adhieren al suelo incorporándose, por accesión, su dominio corresponde al dueño del terreno.

### **3. De la tradición**

La tradición se encuentra definida en el artículo 740 del C.C., de la siguiente manera:

*La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales.*

En cuanto al título traslativo de dominio a utilizar, el artículo 745 del mismo Código, enuncia "Para que valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc. Se requiere, además, que el título sea válido respecto de la persona a quien se confiere...", sumado a lo expuesto, se tiene que tratándose de la tradición de bienes inmuebles, el artículo 756 del C.C. prevé que:

*Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.*

*De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca.*



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado S-2018-1400-087164  
Fecha: 05/06/2018

Ahora bien, de acuerdo a los antecedentes expuestos, no podemos hablar de venta o permuta, siendo la donación, el título que podría aplicarse.

#### 4. De la donación

El artículo 1443 del Código Civil enuncia que la donación entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta y que adicionalmente en el artículo 1457, al referirse a la donación de inmueble cita, que "No valdrá la donación entre vivos, de cualquiera especie de bienes raíces, si no es otorgada por escritura pública, inscrita en el competente registro de instrumentos públicos".

El Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: César Hoyos Salazar, Radicación número 1.495, de fecha 04 de julio de 2003, en referencia a la donación de bienes muebles entre entidades públicas, expone que la Constitución Política no prohíbe expresamente las donaciones o auxilios a favor de entidades que integran las ramas u órganos del poder público, o por lo menos tal prohibición no puede deducirse de lo dispuesto en el artículo 355, enunciando que las donaciones con transferencias permitidas entre las ramas u órganos del poder público para el cumplimiento de deberes constitucionales expresos, dicha manifestación la fundamentan con los siguientes argumentos :

- a. *El artículo 287 de la Constitución Política otorga a las entidades territoriales el derecho a: "4. Participar en las rentas nacionales". Por consiguiente, de la misma forma que las entidades territoriales pueden percibir dineros de la Nación, también pueden recibir bienes muebles a título de donación y para cumplir los fines previstos en la Constitución y la ley.*
- b. *Los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad consignados en la Constitución permiten que la Nación coadyuve la acción de las entidades territoriales.*
- c. *Si los bienes muebles que la Nación pretende donar a las entidades territoriales fueron antes entregados a ellas en comodato para cumplir propósitos enmarcados en convenios interadministrativos relativos a proyectos y programas de desarrollo regional, se dará una identidad en la finalidad de los dos actos o contratos. Esa finalidad es la promoción del desarrollo regional, para lo cual habían sido creados los CORPES y sus Fondos Regionales de Inversión.*
- d. *Aquí no se da, como lo explica el consultante, una desafectación de los bienes del servicio para el cual fueron adquiridos, porque no los retira de ese servicio, sino que por el contrario se consolida su destinación en la respectiva entidad territorial objeto de la promoción del desarrollo.*

*Por tanto, puede decirse que, en principio, la donación de bienes no está prohibida entre entidades públicas y que para hacerla se celebra un convenio interadministrativo. Lo que la ley establece, respecto de bienes adquiridos con destino a la prestación de un servicio público, que luego son desafectados en todo o en parte a esa finalidad porque la entidad ya no los necesita para ello, es su enajenación por medio del contrato de compraventa, tal como expresó la Sala en el concepto número 1.164 de 25 de noviembre de 1998, sustentado en lo dispuesto en*

A



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-087164

Fecha: 05/06/2018

*los artículos 150 numeral 9° de la Constitución Política, 33 de la ley 9ª de 1989 y 14 del decreto 855 de 1994.*

En suma, la Sala manifiesta que las entidades de orden nacional, bien pueden, a través de convenios interadministrativos, realizar donaciones a favor de las entidades territoriales, y es mediante el citado documento, a través del cual, la Nación transfiere el dominio, en favor de las entidades territoriales determinadas, de los bienes muebles objeto de donación.

### **5. Del justo título.**

De acuerdo a la Corte Suprema de Justicia "*por justo título se entiende todo hecho o acto jurídico que, por su naturaleza y por su carácter de verdadero y válido, sería apto para atribuir en abstracto el dominio*"<sup>1</sup>. El artículo 765 del Código Civil enuncia que el justo título es constitutivo o traslativo de dominio, estableciendo que son constitutivos de dominio la ocupación, **la accesión** y la prescripción, entre tanto son traslativos de dominio los que por su naturaleza sirven para transferirlo, como la venta, la permuta, **la donación entre vivos**. Pertenecen a esta clase las sentencias de adjudicación en juicios divisorios y los actos legales de partición.

Para el caso de donación, como se citó anteriormente, la donación de inmuebles ostenta un carácter solemne, establecido en el artículo 1457 del C.C., al exigir la presentación de escritura pública debidamente registrada, la cual constituye el justo título traslativo de dominio.

Tratándose de la accesión, el título constitutivo de dominio es la ley en sí misma, cuando en sus artículos 738 y 739, el código civil, establece de forma expresa, que el dueño del suelo es quien tiene el dominio de los construido con materiales ajenos en su predio con o sin su consentimiento, o cosechado en su terreno, una vez se adhiere, sin que pueda separarse de éste, quedando solo por resolver el pago de los materiales, renta y a indemnizarle los perjuicios, por parte del propietario.

De otro lado se tiene que tratándose de bienes muebles, como bien lo expuso el Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número 1.495, de fecha 04 de julio de 2003, el convenio interadministrativo, viene a constituir el título de traslativo de dominio, de los bienes muebles donados.

### **6. Actos, títulos y documentos sujetos al registro – Construcción o mejoras en suelo ajeno o propio.**

La Guía de causales de no inscripción de los documentos sometidos a registro 2010, de la Superintendencia de Notariado y Registro, manifiesta que "*Las declaraciones de mejoras en suelo ajeno no son objeto de registro. (Art. 2 Decreto Ley 1250/70) Instrucciones Administrativas 15 y 23 de 1994 de la Superintendencia de Notariado y Registro*", no obstante lo anterior, verificando en la página del Ministerio de Justicia, citando como fuente "Archivo Superintendencia de Notariado y Registro", se encuentra la INSTRUCCION ADMINISTRATIVA 33 DE 2001, la cual en su parte final establece que deroga las Instrucciones Administrativas No. 15 y 23 de 1994<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia 023 de 16 de abril de 2008, expediente 00050.

<sup>2</sup> [https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/mjd/docs/instruccion\\_superregistro\\_0033\\_2001.htm#1](https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/mjd/docs/instruccion_superregistro_0033_2001.htm#1)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-087164

Fecha: 05/06/2018

En la INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA No.33<sup>3</sup>, de fecha 08 de junio de 2001, la Superintendente de Notariado y Registro, da indicaciones a los Registradores de Instrumentos Públicos, en relación al tema "IMPROCEDENTE REGISTRO MEJORAS TERRENOS BALDÍOS Y VENTA MEJORAS PREDIO AJENO", en está, se expone:

### **1. DOCUMENTOS SUJETOS A REGISTRO INMOBILIARIO**

En todos los casos de solicitud de inscripción relacionados con mejoras, debe **presentarse un documento público**, tal como lo exige el artículo 2o. del Decreto 1250 de 1970. En consecuencia no procede el registro de declaraciones extraproceso rendidas ante juez.

### **2. REGISTRO DE MEJORAS EN SUELO PROPIO**

**Las mejoras en suelo propio deben registrarse en la primera columna del folio de matrícula inmobiliaria asignado al inmueble por naturaleza**, por cuanto en virtud del modo de adquirir el dominio llamado accesión, el dueño del terreno es también propietario de lo que construya o plante en él...

### **4. IMPROCEDENTE EL REGISTRO DE DECLARACIONES DE CONSTRUCCIÓN DE MEJORAS EN EL SUELO AJENO**

Terreno ajeno es aquel que no pertenece al mejorista, incluyendo los baldíos municipales y los ejidos.

**Las mejoras plantadas en terreno ajeno son del dueño del predio, en virtud de la accesión. El mejorista tiene frente al dueño un derecho de carácter personal, razón por la cual las declaraciones de construcción de mejoras en suelo ajeno no constituyen un acto sujeto a registro, por no estar contempladas en el artículo 2o. del Decreto Ley 1250 de 1970.**

(Subrayado y negrilla fuera de texto)

El Decreto Ley 1250 de 1970, fue derogado por la Ley 1579 de 2012 "por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones", en la cual su artículo 4, enuncia cuales son los actos, títulos y documentos sujetos a registro:

**Artículo 4º.** Actos, títulos y documentos sujetos al registro. Están sujetos a registro:

a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles;

b) Las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley;

<sup>3</sup> ó INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA No.01-33



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-087164

Fecha: 05/06/2018

c) *Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley. ...*

En concordancia con lo anterior, mediante Resolución No. 6264 del 14 de junio de 2016, la Superintendencia de Notariado y Registro, adoptó y compilo los códigos a asignar para los actos objeto de inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, estableciendo en el artículo quinto "Establézcase a partir de la fecha como vigentes los siguientes códigos de naturaleza jurídica para la inscripción de los actos, títulos y documentos sujetos a registro", apreciándose el siguiente código, para construcción o mejora en suelo propio:

09	OTROS
0910	DECLARACION DE CONSTRUCCION CON SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA
0911	DECLARACION DE CONSTRUCCION EN SUELO PROPIO
0912	DECLARACION DE MEJORA EN SUELO PROPIO

Efectivamente, bajo los Códigos 910, 911 y 912, las Notarías Públicas expiden Escritura Públicas, estableciendo como Naturaleza de los Actos, el de DECLARACIÓN DE CONSTRUCCIÓN o MEJORA, con lo cual se cumple con lo enunciado en el Numeral 1, de la Instrucción Administrativa No. 13 de 2001, anteriormente citada y el literal a) del artículo 4 de la Ley 1579 de 2012, constituyendo un documento público, constitutivo de un acto o decisión, relacionado con un derecho real principal o accesorio sobre bien inmueble.

Dentro del contenido de las citadas escrituras públicas se encuentra:

1. Tradición del inmueble (adquisición del terreno o inmueble). Ejemplo:

*SEGUNDO.- TRADICIÓN: Que la compareciente adquirió el inmueble objeto de este instrumento siendo de estado civil soltera sin unión marital de hecho, por compra hecha a la sociedad CONSTRUCTORA ....., según consta en la escritura pública número doscientos cuarenta y dos (242) de fecha a once (15) de abril de dos mil quince (2015) otorgada en la Notaria Primera (1ª) del Círculo de ....., debidamente inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de ....., al folio de matrícula inmobiliaria número .... . -----*

2. Declaración de construcción o mejora, donde señala en detalle en que consistieron y lo relacionado con la licencia de construcción para ello. Ejemplo:

*TERCERO: Que obrando en su calidad indicada por medio del presente instrumento público procede a efectuar la declaración de construcción sobre el inmueble así: ----*



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado S-2018-1400-087164  
Fecha: 05/06/2018

UNA VIVIENDA UNIFAMILIAR, de dos (2) pisos y altillo, una (1) UNIDAD DE VIVIENDA. -----

ÁREA TOTAL CONSTRUIDA DE CIENTO SESENTA Y SEIS PUNTO QUINCE METROS CUADRADOS (166.15 M2). -----

PRIMER NIVEL : Corredor exterior, sala comedor, alcoba, baño auxiliar, cocina y patio. -----

SEGUNDO NIVEL: Tres (3) habitaciones, estudio con balcón y dos (2) baños.

ALTILLO: Salón de juegos con baño y terraza. -----

Los terminados de la casa incluyen: Enchapes, plomería, instalaciones eléctricas y pisos en baldosa. -----

La declaración de la construcción fue aprobada según Licencia de Construcción número ..... de fecha doce (12) de enero de dos mil catorce (2014) expedida por la Secretaria de Planeación de ..... y notificada el día trece (13) de abril de dos mil catorce (2014) y ejecutoriada el día veintisiete (27) de abril de dos mil catorce (2014), documentos que se anexan para su protocolización mediante este instrumento público junto con seis (6) juegos de planos. -----

3. Origen de los recursos con los cuales se realizó la construcción o mejora. Ejemplo:

CUARTO.- Esta construcción fue levantada por el compareciente con dineros de su propio pecunio y evaluada en la suma de CIENTO VEINTE MILLONES DE PESOS (\$120.000.000.00) MONEDA CORRIENTE. -----

4. Solicitud de inscripción al Registrador de la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente. Ejemplo:

QUINTO: Que solicita al señor Registrador de Instrumentos Públicos de ....., tomar nota en el folio de matrícula inmobiliaria número ..... de la presente DECLARACIÓN DE CONSTRUCCIÓN.-----

#### IV. CONCLUSIONES.

De lo expuesto, se tiene que el marco normativo existente, brinda claridad para dar respuesta a los interrogantes expuestos, así:

- Mecanismo o instrumento jurídico idóneo para transferir el derecho de dominio sobre las infraestructuras a los entes territoriales u otras entidades de derecho público titulares de los terrenos en que se construyó.**

El artículo 673 del Código Civil, enuncia como uno de los modos de adquirir el dominio la accesión, la cual, de acuerdo al artículo 713 de la misma norma, establece que mediante éste el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella, como es el caso de las construcciones o mejoras realizadas a un inmueble.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-087164

Fecha: 05/06/2018

Aunado a lo anterior, el artículo 738 del Código Civil, advierte que *"Si se edifica con materiales ajenos en suelo propio, el dueño del suelo se hará dueño de los materiales por el hecho de incorporarlos en la construcción, pero estará obligado a pagar al dueño de los materiales su justo precio u otro tanto de la misma naturaleza, calidad y aptitud. Si por su parte no hubo justa causa de error, será obligado al resarcimiento de perjuicios, y si ha procedido a sabiendas, quedará también sujeto a la acción criminal competente; pero si el dueño de los materiales tuvo conocimiento del uso que se hacía de ellos, sólo habrá lugar a la disposición de este artículo"*, de acuerdo a lo señalado se tiene:

- a) El dueño de los materiales utilizados para la construcción o mejora de inmueble, en terrenos propiedad de entes territoriales o entidades de derecho público, tenía conocimiento del uso que se le daría a esto, lo cual es corroborable con los convenios administrativos suscritos, así como demás documentos que prueben la intervención realizada en dichos terrenos, lo procedente es entonces, que el dueño del suelo simplemente pague al dueño de los materiales su justo precio u otro tanto de la misma naturaleza, calidad y aptitud.
- b) Automáticamente por disposición de la Ley, las construcciones y mejoras de inmuebles, que se hubiesen adherido a dichos terrenos, son propiedad del dueño de éstos, en virtud del modo de adquisición del dominio denominado accesión.
- c) Como bien lo señala el numeral 4, de la instrucción Administrativa No. 13 de 2001 *"Las mejoras plantadas en terreno ajeno son del dueño del predio, en virtud de la accesión. El mejorista tiene frente al dueño un derecho de carácter personal, razón por la cual las declaraciones de construcción de mejoras en suelo ajeno no constituyen un acto sujeto a registro, por no estar contempladas en el artículo 2o. del Decreto Ley 1250 de 1970"* hoy 4 de la Ley 1579 de 2012.

Así las cosas se concluye, que no se requiere de un instrumento jurídico para transferir el derecho de dominio sobre las infraestructuras construidas o mejoradas, a los entes territoriales u otras entidades de derecho público titulares de los terrenos en que se construyó o donde se encuentra el inmueble objeto de mejora, pues estos ya tienen el dominio sobre dichas infraestructuras en virtud de la ley, pues a través del modo de adquisición del dominio "accesión", se otorga automáticamente tal reconocimiento, independientemente de que se pacte o no, en documento o acto alguno que así lo establezca.

## **2. Celebración de contratos para transferir el derecho de propiedad sobre infraestructuras o mejoras realizadas a inmuebles, en suelo ajeno.**

Siguiendo con lo expuesto en el numeral anterior, se tiene que lo único pendiente en estos momentos, es solucionar los derechos de carácter personal, del mejorista o constructor de la infraestructura, frente al dueño del predio, esto es, que éste último le pague un justo precio por los materiales usados o mejora.

Para el caso que nos ocupa, se tiene que las intervenciones realizadas en dichos terrenos se realizaron en virtud de un convenio interadministrativo, cuyo objeto se da en desarrollo de los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad consignados en la Constitución Política de 1991, a fin de coadyuvar a la acción de las entidades territoriales, en materia de atención y protección a la primera infancia, lo anterior cumple con lo señalado por el Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número 1.495, de fecha 04 de julio de 2003, citado previamente, en referencia a la donación de bienes muebles entre entidades públicas:



**Al contestar por favor cite estos datos:**  
 Radicado S-2018-1400-087164  
 Fecha: 05/06/2018

*"...en principio, la donación de bienes no está prohibida entre entidades públicas y que para hacerla se celebra un convenio interadministrativo".*

Efectivamente, si se observa, dentro de las intervenciones realizadas no se realizó un pacto oneroso, dentro del cual se establezca un pago, a cambio de la construcción o mejora de infraestructura, siendo la única figura viable para trasladar el dominio sobre dichos bienes, la donación.

No obstante, como ya se advirtió, no se puede hablar de donación de la infraestructura ya construida, pues esta ya se encuentra adherida al suelo, y por ende su derecho de propiedad automáticamente, le corresponde al dueño del predio por accesión, sin embargo bien puede donarse los materiales usados para la construcción y el valor de mano de obra, estudios, permisos y demás, necesarios para la construcción o mejora de dicha infraestructura, y como bien lo dispuso el Consejo de Estado, la celebración de un convenio interadministrativo es el apropiado para ello.

### **3. Entrega de infraestructura mediante acta donde conste su propósito específico de acuerdo a objeto del convenio interadministrativo. Elevación de dicha acta a escritura pública.**

Como ya se advirtió la donación de los materiales, mano de obra, estudios, permisos y demás elementos necesarios para la construcción o mejora de infraestructura, pueden aducirse como donados mediante un convenio interadministrativo, el cual debe encontrarse debidamente motivado a fin de evidenciar, con su suscripción, la aplicación de los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, entre la entidad de orden público donante, y demás entidades territoriales o públicas, que en suma justifique el objeto de la donación. Obviamente una cosa es pactarlo y otra materializar dicha donación, por lo cual la suscripción de un acta de entrega de materiales y demás, adheridos al inmueble protocolizaría lo convenido. Es importante recordar que la construcción o mejora en suelo ajeno no constituye actos sujetos a registro de instrumentos públicos, para el mejorante, circunstancia distinta si es el dueño del predio quien realizó la construcción o mejora.

Tanto el convenio interadministrativo de donación, como el acta de entrega, licencia de construcción, planos y certificado de libertad y tradición, son documentos que le permitirían al titular del terreno, posteriormente, realizar la correspondiente DECLARACION DE CONSTRUCCION O MEJORA EN SUELO PROPIO, acto que sí se encuentra sujeto a registro bajo los Códigos 911 y 912; en dicha declaración bien puede dejar establecido el origen de los recursos para la construcción, provenientes de un convenio interadministrativo, cuyo objeto es la atención integral de los niños y niñas de primera infancia, recursos constituidos en materiales y demás, con destino a construcción y mejora en terreno cuyo dominio ostenta, que de acuerdo a lo convenido por donación, son de su propiedad y, por ende, solicitar al Registrador de la Oficina de Instrumentos Públicos pertinente, tomar nota en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, realizando así la inscripción de la citada declaración.

### **4. Necesidad de elevar consulta a la Sala Civil del Consejo de Estado.**

Esta oficina, tomando a consideración lo aquí expuesto, no encuentra necesario elevar a consulta de la Sala Civil del Consejo de Estado, los interrogantes expuestos.

**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado S-2018-1400-087164

Fecha: 05/06/2018

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico; constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,

**OMAR ALBERTO BARÓN AVENDAÑO**  
**Jefe de Oficina (E)**  
**Oficina Asesora Jurídica**

Folios: 11  
Anexo: 0  
Elaboró: Alejandra Paola Tacuma  
Revisó: Omar Alberto Barón Avendaño