



Al contestar cite Radicado 2024312020044733 Id: 1522796  
Folios: 10 Fecha: 2024-10-29 05:30:23  
Anexos: 4 DOCUMENTOS ELECTRONICOS  
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA  
Destinatario: GRUPO ADMINISTRACION DE INMUEBLES

## MEMORANDO

Bogotá D.C., 28 de Octubre de 2024

**PARA:** Doctor **BELARMINO CARREÑO BLANCO**  
Coordinador Grupo de Administración de Inmuebles  
Secretaría General

**DE:** **JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Asunto:** Solicitud de Concepto Jurídico. Saneamiento Automático artículo 21 de la Ley 1682 de 2013. Resolución 00489 de 19 de marzo de 2021.  
Radicado: 2024390020043185 Id: 1498324

Respetado doctor Belarmino,

La Oficina Asesora Jurídica ha recibido la solicitud del asunto, a través de la cual el señor Coordinador del honorable Grupo Administración de Inmuebles (A) de la Secretaría General, doctor Jesús Antonio Villamarín Vargas, solicitó concepto jurídico en relación con la legalidad del saneamiento automático de un inmueble, realizado por la Aerocivil a través de la Resolución No. 00489 de 19 de marzo de 2021, con fundamento en los antecedentes que se exponen en el memorando del asunto.

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 1 de 10

## **I. PROBLEMA JURÍDICO.**

El problema jurídico consiste en dar respuesta a las inquietudes de orden jurídico planteadas por el Coordinador del Grupo de Administración de Inmuebles (A) y que a continuación se transcriben:

*“...se requiere a esa oficina analice y conceptúe si el saneamiento automático decretado cumple con todos los requisitos de ley que permitan defender y garantizar la titularidad en cabeza de la aeronáutica; o si resulta necesario revocar esta actuación, y en su defecto iniciar otra clase de proceso encaminado a la obtención del área requerida...”.*

## **II. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

- Constitución Política de 1991
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, Sustituida parcialmente por la Ley 1755 de 2015.)
- Ley 1682 de 2013.
- Decreto 737 de 2014.
- Decreto 1294 de 2021.
- Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 19 de mayo de 2016. Expediente: No. 11001-03-27-000-2011-00024-00.
- Corte Constitucional. Sentencia C-542 del 24 de mayo de 2005.

## **III. REFERENCIAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y DOCTRINALES**

### **a. Sobre el Saneamiento Automático de Inmuebles.**

El Artículo 58 de la Constitución Política de 1991 señala que se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

En desarrollo de dicho artículo y teniendo en cuenta las necesidades de mejorar la infraestructura de transporte, se expidió la Ley 1682 de 2013, a través de la cual se

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 2 de 10

adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

Dentro de las medidas y disposiciones adoptadas para los proyectos de infraestructura de transporte se encuentra el saneamiento automático de bienes inmuebles previsto en el artículo 21, el cual dispone que la adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Dicho saneamiento automático se encuentra sometido al cumplimiento de las reglas establecidas en el mismo artículo 21 de la Ley 1682 de 2013.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 737 de 2014, por el cual se reglamenta el saneamiento automático por motivos de utilidad pública e interés social de que trata el artículo 21 de la Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013.

El mencionado Decreto No. 737 de 2014 reglamentó el objeto, competencia, concepto y procedencia del saneamiento automático, así como estableció reglas generales respecto de la oponibilidad del saneamiento frente a terceros, los requisitos previos para su declaración, así como las reglas específicas para aquellos inmuebles que carezcan de título traslativo de dominio y de identidad registral (saneamiento por ministerio de la Ley) y de aquellos que si cuentan con identidad registral.

En cuanto a la competencia, señala el Decreto No. 737 de 2024 que la entidad pública que haya destinado pretenda adquirir o haya adquirido inmuebles para proyectos de infraestructura de transporte es la competente para invocar el saneamiento automático.

Respecto de su concepto y procedencia, señala el referido Decreto que La adquisición de inmuebles para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, reiterando lo dispuesto en la Ley 1682 de 2013.

Frente a la oponibilidad del saneamiento automático, dispone que, con el propósito de

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 3 de 10

su aseguramiento, la entidad pública que pretenda adelantar el saneamiento automático oficiará a la Oficina de Registro Público competente para que inscriba en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, la intención del Estado de adelantar el proceso de saneamiento automático. Igualmente, señala que la entidad pública comunique de manera directa a quienes posean derechos reales o personales inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria y ordenará la publicación del oficio en un medio de comunicación de amplia difusión en el lugar de ubicación del inmueble. Finalmente, indica que, sin perjuicio del saneamiento automático ordenado por ministerio de la ley, las personas que consideren tener un derecho sobre el inmueble podrán solicitar administrativa o judicialmente su reconocimiento pecuniario.

El artículo 5 del Decreto No. 737 de 2014 ordena la elaboración de un estudio previo del bien inmueble objeto del saneamiento automático, dentro del cual se podrán tener en cuenta insumos tales como el estudio de títulos del predio por sanear, que incluya la existencia de limitaciones, gravámenes, afectaciones, medidas cautelares o cualquier otra circunstancia que afecte o impida el ejercicio pleno del derecho de propiedad; el certificado de libertad y tradición actualizado; el avalúo practicado con fundamento en la normatividad vigente para la adquisición de inmuebles requeridos para desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte; el levantamiento topográfico, entre otros.

Ahora bien, en relación con el saneamiento automático ordenado por ministerio de la Ley, el artículo 6 del Decreto No. 737 de 2024 señala que carezcan de título traslativo de dominio y de identidad registral, se declarará mediante acto administrativo motivado en el que se expresarán las razones de utilidad pública e interés social que fundamentan la declaratoria. Dicho acto será título suficiente para la apertura de folio de matrícula inmobiliaria por la Oficina de Registro competente y servirá como prueba del derecho real de dominio a favor del Estado; igualmente dispone lo pertinente al saneamiento de bienes baldíos que se encuentren a cargo del Incoder.

Respecto de los bienes que cuentan con identidad registral, el Decreto señala que en el acto administrativo o en la escritura pública en que se invoque el saneamiento automático se dispondrá, cuando ello corresponda, la cancelación o la liberación parcial de las limitaciones, las afectaciones, los gravámenes o las medidas cautelares que aparezcan inscritas en el folio de matrícula del predio, así como el procedimiento respecto de aquellos bienes inmuebles que sean segregados de otros inmuebles de mayor extensión.

## **b. Sobre la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos y el Alcance de los Conceptos Emitidos por la Oficina Asesora Jurídica.**

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 4 de 10

El artículo 209 de la Constitución Política de 1991 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Por medio de la Ley 1437 de 2011 se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido parcialmente por la Ley 1755 de 2015, en lo que se refiere a las disposiciones relativas al derecho fundamental de petición.

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), establece las disposiciones referidas al procedimiento administrativo y sus normas se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas.

Así, conforme a lo establecido en el artículo 34 del CPACA, las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

En términos generales, las actuaciones administrativas concluyen con la firmeza del acto administrativo que resuelve la actuación, conforme a las reglas establecidas en el artículo 87 del CPACA.

Ahora bien, el artículo 88 del CPACA establece la presunción de legalidad de los actos administrativos en los siguientes términos: *“Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”*

De igual forma, el artículo 89 del referido código, establece el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, al indicar que *“...salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el*

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 5 de 10

*apoyo o la colaboración de la Policía Nacional”.*

A su vez, los artículos 93 y siguientes del CPACA establecen las disposiciones relativas a la revocatoria de los actos administrativos proferidos por las autoridades administrativas, indicando sus causales, procedencia, oportunidad, efectos y las reglas generales para la revocatoria de actos administrativos de carácter particular y concreto

Por otra parte, el artículo 28 del CPACA establece el alcance de los conceptos expedidos por las autoridades públicas en los siguientes términos: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.*

Al respecto, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en Concepto No. 298501 de 2021, en el cual se cita una sentencia de la Corte Constitucional y una Sentencia del Consejo de Estado, señaló lo siguiente:

**“ARTÍCULO 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (Se subraya).**

*Como se aprecia, el derecho de petición, por ser un derecho fundamental, está especialmente protegido por la Constitución y la Ley. En virtud de ello, las entidades públicas se encuentran en la obligación de atender las peticiones de los ciudadanos en los términos establecidos en la Ley. En el caso del derecho de petición de consulta, el concepto emitido **no será de obligatorio cumplimiento o ejecución.***

*En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, Sección Cuarta, quien en sentencia emitida el 19 de mayo de 2016 dentro del expediente con radicado No. 11001-03-27-000-2011-00024-00, con ponencia del Consejero Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, indicó:*

*“El concepto dado por la autoridad en respuesta a una consulta, generalmente, no constituye un acto administrativo, por cuanto se trata simplemente de consejos, orientaciones u opiniones que brinda la autoridad pública a los asociados, pero que, de ninguna manera, producen efectos particulares ni generales, pues no crean derechos ni deberes ni imponen*

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 6 de 10

*obligaciones. Los interesados, en ese caso, tienen la opción de acogerlos o no.”*

*Por su parte, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-542 del 24 de mayo de 2005, con ponencia del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, sobre la obligatoriedad de los conceptos emitidos por las entidades públicas, manifestó lo siguiente:*

*“Aquí la Corte se pronunció sobre la distinción entre acto administrativo y una variedad de actos que expresan un juicio, deseo o querer de la administración pero no llegan a ostentar ni los alcances ni los efectos de un acto administrativo. El acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados. Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo”.* (Subrayado y Negrilla original del texto)

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA**

De acuerdo con las normas mencionadas y los pronunciamientos jurisprudenciales referidos en el anterior acápite del presente concepto, la Oficina Asesora Jurídica procede a exponer las siguientes consideraciones.

1. El procedimiento administrativo tendiente a la declaratoria del saneamiento de bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura del sector transporte se encuentra regulado en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, en el Decreto No. 737 de 2014 y en lo no previsto en ellos en lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
2. Según la información suministrada por el Grupo Administración de Inmuebles, la Resolución No. 00489 de marzo de 2021, *“Por la cual se ordena iniciar los trámites de saneamiento de una franja de terreno necesario para la expansión*

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 7 de 10

*del aeropuerto Golfo de Morrosquillo de Santiago de Tolú*”, es un acto administrativo que se encuentra en firme y que por lo tanto es ejecutable por parte de la administración y solo pierde dicha condición por declaración de nulidad de sus efectos por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo o por suspensión provisional decretada igualmente por juez competente, y por lo tanto es de obligatorio cumplimiento para los funcionarios encargados de hacer efectivos sus efectos.

3. Si bien es cierto la Oficina Asesora Jurídica tiene la función de atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico formuladas por las diferentes dependencias internas con excepción de las normas Aeronáuticas, debe indicarse que, teniendo en cuenta que, tal y como se expuso, los conceptos jurídicos consisten en consejos, orientaciones u opiniones, que no producen efectos particulares ni generales, pues no crean derechos ni deberes ni imponen obligaciones, y que la presunción de legalidad de los actos administrativos únicamente puede ser suspendida o desvirtuada por declaratoria por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no es procedente que esta Oficina Asesora se pronuncie sobre el cumplimiento o no de la ley en la actuación administrativa que concluyó con la expedición de la Resolución No. 00489 de marzo de 2021. La Oficina Asesora Jurídica no tiene el control de legalidad posterior de los actos administrativos expedidos por la Aerocivil.
4. Sin perjuicio de lo anterior, si la entidad identifica que en la actuación administrativa se cometieron errores que se enmarquen en las causales de revocatoria directa de los actos administrativos previstas en el artículo 93 del CPACA, es decir:

*“1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*

*2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*

*3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.*

De esta forma, si cumplen los requisitos previstos en el referido Código para el efecto, la honorable Secretaría General, con el apoyo técnico del Grupo de Administración de Inmuebles deberá proceder a expedir el acto administrativo de revocatoria para lo cual podrá contar con el apoyo de la Oficina Asesora Jurídica.

Clave: APOY-7.0-12-008

Versión: 05

Fecha: 16/07/2024

Página: 8 de 10

5. Por otra parte, es pertinente indicar que el Grupo de Representación Judicial de la Oficina Asesora Jurídica no tiene dentro de sus funciones realizar el saneamiento automático de bienes inmuebles que no cuenten con identidad registral; en efecto, para tales eventos el Decreto No. 737 de 2014 señala que el respectivo acto administrativo que se expida será título suficiente para la apertura de folio de matrícula inmobiliaria por la Oficina de Registro competente y servirá como prueba del derecho real de dominio a favor del Estado.

El Grupo de Representación Judicial, respecto de los procesos de adquisición de inmuebles, únicamente tiene competencia para adelantar los procesos de expropiación por vía judicial cuando así se haya dispuesto.

## V. CONCLUSIONES

Se da respuesta al interrogante planteado en los siguientes términos:

***“...se requiere a esa oficina analice y conceptúe si el saneamiento automático decretado cumple con todos los requisitos de ley que permitan defender y garantizar la titularidad en cabeza de la aeronáutica; o si resulta necesario revocar esta actuación, y en su defecto iniciar otra clase de proceso encaminado a la obtención del área requerida...”***

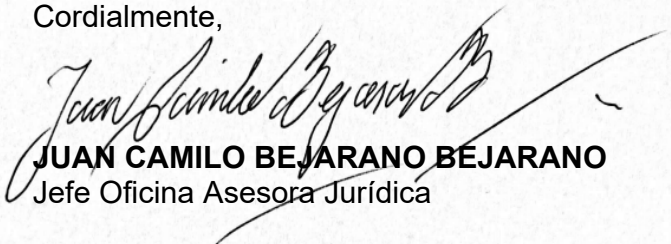
***Respuesta:*** La Oficina Asesora Jurídica no tiene competencia para ejercer el control de legalidad posterior sobre los actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil. Esta facultad corresponde de manera exclusiva a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conforme a las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA.

Sin perjuicio de lo anterior, si el Grupo Administración de Inmuebles de la Secretaría General establece que no se dio cumplimiento estricto a la norma rectora del saneamiento y que se incurre en alguna de las causales del ya citado artículo 93 del CPACA, de acuerdo con los antecedentes y soportes que sirvieron de fundamento al acto administrativo que declaró el saneamiento automático del inmueble en cuestión, podrá procederse a analizar la posibilidad de ordenar la revocatoria directa del acto administrativo, siguiendo de manera puntual las reglas establecidas para el efecto en los artículos 93 y siguientes del CPACA, para lo cual podrá contar si así lo requiere con el apoyo de la Oficina Asesora Jurídica.

Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 9 de 10

El presente escrito 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 el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



**JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: Señora Secretaría General, doctora Esmeralda Molina Gómez.  
Dirección Administrativa\Grupo de Procesos Contractuales UAEAC

Proyectó: Juan José Serna Saiz – Abogado Contratista Oficina Asesora Jurídica



Revisó: María del Amparo Pérez - Coordinadora Grupo de Gestión Jurídica Estratégica



Clave: APOY-7.0-12-008  
Versión: 05  
Fecha: 16/07/2024  
Página: 10 de 10