Agencia de Desarrollo Rural

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, miércoles, 12 de noviembre de 2025

Al responder cite este Nro.
20252100090553

PARA: CLAUDIA PATRICIA HERRERA VALLEJO – Vicepresidencia de Integración Productiva

DE: Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta memorando 20253300060613- Concepto jurídico sobre la autorización ante ocupación y utilización de bienes inmuebles.

Respetada Vicepresidenta:

En atención al Memorando No. 20253300060613 del 22 de julio de 2025, mediante el cual la Vicepresidencia de Integración Productiva solicita concepto jurídico respecto de la viabilidad de autorizar el uso funcional de determinadas áreas y bienes inmuebles que integran la sede administrativa del Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba, actualmente administrado por la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA en virtud del Contrato AOC No. 1038 de 2025, así como sobre el instrumento jurídico idóneo para formalizar dicha autorización y definir las condiciones y contraprestaciones aplicables, nos permitimos presentar el siguiente análisis jurídico.

I. CONSIDERACIONES PLANTEADAS:

La Vicepresidencia de Integración Productiva, mediante Memorando No. 20253300060613 del 22 de julio de 2025, eleva a esta Oficina Asesora Jurídica una solicitud de concepto orientada a definir el procedimiento jurídico aplicable frente a la ocupación y utilización de bienes inmuebles de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR–, que hacen parte de la sede administrativa del Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba, actualmente administrado por la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA en el marco del Contrato de Administración, Operación y Conservación No. 1038 de 2025

De acuerdo con la solicitud, la Asociación se encuentra ocupando varias áreas del predio institucional, dentro de las cuales se incluyen oficinas, una bodega de agroinsumos, un local de venta y espacios abiertos destinados al almacenamiento de maquinaria pesada, cuya extensión corresponde aproximadamente a 6.126 m², equivalentes al 32,5 % del área total de la sede administrativa.

Se advierte que el uso de dichas áreas podría no guardar relación directa con el objeto contractual, pues algunas actividades responderían al crecimiento económico y fortalecimiento propio de la Asociación, sin una conexidad inmediata con la prestación del servicio público de adecuación de tierras

Frente a esta situación, la Vicepresidencia señala que la Asociación ha manifestado su voluntad de regularizar la ocupación mediante la definición de una contraprestación compensada a favor del Distrito, la cual podría materializarse a través de mejoras locativas, dotación de mobiliario, servicios logísticos u otras formas de beneficio directo para la infraestructura y operación del mismo

La dependencia consultante sustenta su solicitud en el numeral 4 de la Cláusula Quinta del Contrato No. 1038 de 2025, que prohíbe a la Asociación arrendar, emplear o explotar los bienes del Distrito en beneficio propio o para fines distintos al objeto contractual, salvo que exista autorización expresa del supervisor del contrato y acuerdo por escrito con la Agencia en el que se establezcan las condiciones de uso

De esta cláusula se desprende que, si bien el contrato limita el aprovechamiento de los bienes públicos, también contempla una excepción reglada que habilita su uso funcional o complementario, siempre que se mantenga la conexidad con el objeto contractual y se cumplan las condiciones de control, autorización y contraprestación.

En consecuencia, la Vicepresidencia plantea la necesidad de determinar si la ADR puede autorizar formalmente el uso funcional de dichas áreas, valorando la posibilidad de que ello se haga bajo la figura de un usufructo condicionado o de un uso funcional compensado, y de identificar cuál sería el instrumento jurídico idóneo para formalizar dicha autorización, definiendo expresamente las obligaciones, límites y condiciones a cargo de la Asociación

Finalmente, la solicitud se enmarca en el propósito institucional de garantizar una gestión eficiente y transparente del patrimonio público, y en los principios de coordinación y colaboración armónica entre la administración y los usuarios del servicio público de adecuación de tierras, buscando que la actuación que adopte la ADR se encuentre plenamente ajustada a derecho y salvaguarde la finalidad pública de los bienes afectados al Distrito.

II. PROBLEMA JURIDICO DERIVADO DE LAS CONSIDERACIONES PLANTEADAS:

Con fundamento en las consideraciones previamente expuestas, se hace necesario determinar el alcance jurídico de la situación planteada, en tanto involucra el uso y aprovechamiento de bienes públicos afectados al servicio de adecuación de tierras, la autonomía operativa reconocida a la Asociación administradora del Distrito y la obligación de la Agencia de Desarrollo Rural de garantizar la protección del patrimonio estatal y la destinación pública de los bienes a su cargo.

En ese sentido, la resolución del presente asunto exige establecer con claridad si la ocupación y utilización de áreas de la sede administrativa del Distrito por parte de la Asociación USOCHICAMOCHA se encuentra amparada por el contrato vigente y por el régimen aplicable a los distritos de riego; y, en caso afirmativo, bajo qué condiciones y límites puede autorizarse tal uso sin desnaturalizar la finalidad pública del bien ni comprometer la responsabilidad patrimonial y administrativa de la entidad.

De lo anterior se derivan los siguientes interrogantes jurídicos que orientan el análisis:

1. ¿Resulta jurídicamente viable que la Agencia de Desarrollo Rural autorice el uso funcional de bienes inmuebles que hacen parte de la sede administrativa del Distrito por parte de la Asociación de usuarios de USOCHICAMOCHA bajo la figura de usufructo condicionado, en desarrollo del contrato de administración vigente?

2. ¿Qué instrumento jurídico resulta idóneo para formalizar dicha autorización, definiendo condiciones, obligaciones y contraprestaciones a cargo de la Asociación?

III. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

De conformidad con lo anterior, el presente concepto se emite conforme a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone que:

"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."

En consecuencia, la orientación jurídica aquí proporcionada tiene un carácter meramente informativo y orientador, sin generar efectos jurídicos vinculantes ni obligaciones para su cumplimiento por parte del consultante o de terceros. Su finalidad es interpretar y esclarecer el marco normativo aplicable a la situación planteada, sin que ello constituya una decisión administrativa con fuerza ejecutoria.

IV. ANALISIS JURIDICO

Para abordar el asunto objeto de análisis, resulta necesario partir de la naturaleza jurídica de los bienes involucrados y del marco contractual que regula la relación entre la Agencia de Desarrollo Rural –ADR– y la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego y Drenaje de Gran Escala del Alto Chicamocha y Firavitoba –USOCHICAMOCHA–, a fin de determinar la viabilidad jurídica de autorizar el uso funcional de determinadas áreas de la sede administrativa del Distrito, en el marco del Contrato AOC No. 1038 de 2025.

En primer término, debe precisarse que los inmuebles que conforman la sede administrativa del Distrito son bienes públicos, concretamente bienes fiscales de uso administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil, el cual dispone lo siguiente:

“Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”

Sobre estos últimos, el Estado ostenta un dominio pleno, pero su uso está restringido a la finalidad pública que justifica su afectación.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los bienes públicos comprenden todos aquellos de propiedad estatal afectados al uso común o al cumplimiento de funciones públicas, mientras que los bienes fiscales o patrimoniales son aquellos que pertenecen al Estado, pero no están destinados al uso y goce general, sino al ejercicio de funciones o servicios específicos.

En la sentencia del Consejo de Estado- sala de lo contencioso administrativo, sección primera, con radicado 70001-23-33-000-2017-00201-01, se precisó:

"De los artículos 63, 72, 82, 102 y 332 de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público o bienes públicos, aquellos cuya propiedad pertenece al Estado y que están afectados al uso común o al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado. De conformidad con lo establecido en el artículo 674 del Código Civil se llaman "Bienes de la Unión" aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en bienes de uso público y bienes patrimoniales. Los bienes públicos o de propiedad pública se clasifican entonces en bienes de uso público y los bienes fiscales. En relación con el concepto de los bienes de uso público, la Sala, en sentencia proferida el 15 de marzo de 2018, aseguró que "son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio; están sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos el Estado ejerce derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general." […] Como puede apreciarse, los bienes de uso público son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado y están destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio; están además sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos el Estado ejerce derechos de administración y de policía.

[L]os bienes fiscales o patrimoniales, […] son aquellos que pertenecen a las entidades públicas y que, por regla general, están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales, no siendo su uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio. En consecuencia, son objeto de toda clase de actos jurídicos y respecto de los mismos las entidades tienen tanto derechos reales como personales."

En este contexto, debe entenderse que los bienes de la ADR, al estar vinculados al **servicio público de adecuación de tierras**, se hallan afectos a una finalidad específica, en consecuencia, su utilización por parte de terceros únicamente resulta admisible cuando conserva una **conexidad funcional** con dicha finalidad, esto es, cuando contribuye directa o indirectamente al cumplimiento del objeto institucional de la Agencia. Ahora bien, el Contrato AOC No. 1038 de 2025 fue suscrito entre la ADR y la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA con el propósito de administrar, operar y conservar el Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba, bajo el enfoque de manejo integral. Este instrumento se ejecuta con base en las reglas del régimen de contratación estatal (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) y reconoce a la Asociación una autonomía técnica, administrativa y financiera para el cumplimiento del objeto, sin que ello implique facultades de disposición o explotación económica del patrimonio público.

En efecto, la Cláusula Quinta, numeral 4, del citado contrato establece una prohibición expresa para la Asociación en los siguientes términos:

"Arrendar, emplear o explotar los bienes del Distrito en beneficio propio o para prestar servicios diferentes a su objeto (...) salvo la autorización expresa del supervisor del contrato, así como acuerdo por escrito y/o contrato entre la Agencia y la Asociación donde se establezcan las condiciones de uso."

Esta disposición contractual constituye la base jurídica que habilita excepcionalmente a la ADR para autorizar un uso funcional condicionado de parte de la infraestructura distrital, bajo la concurrencia de dos requisitos acumulativos:

1. Autorización previa, motivada y expresa del supervisor del contrato, como mecanismo de control institucional, y
2. Acuerdo o documento escrito suscrito entre la ADR y la Asociación, en el que se delimiten el área, finalidad, condiciones, obligaciones y contraprestaciones derivadas del uso.

Dicha cláusula, interpretada sistemáticamente, revela una excepción reglada a la prohibición general de uso, cuyo propósito no es habilitar la explotación económica del bien público, sino permitir una utilización complementaria y funcional, dirigida al fortalecimiento operativo del Distrito y su sostenibilidad administrativa.

Así las cosas, la ocupación actual por parte de USOCHICAMOCHA de algunas áreas de la sede administrativa (tales como oficinas, bodegas, locales y patios donde se guarda maquinaria) solo puede mantenerse si las actividades allí desarrolladas coadyuvan de manera directa a la ejecución del objeto contractual. De lo contrario, su permanencia carecería de sustento legal y constituiría un uso autónomo contrario a la destinación pública del bien.

Por otro lado, la figura del usufructo, aunque mencionada en la solicitud de concepto, no resulta jurídicamente procedente. El artículo 823 del Código civil define el usufructo así:

"*ARTÍCULO 823. El derecho de usufructo es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituir a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor si la cosa es fungible."*

Lo anterior, ha sido respaldado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-751/04, expresando lo siguiente:

"Es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y que supone necesariamente dos derechos coexistentes: el del nudo propietario y el del usufructuario. Es por ello que se ha considerado que este derecho real es una desmembración de la propiedad, dado que el nudo propietario, de los tres atributos clásicos del dominio (utendi, fruendi y abutendi),

sólo conserva el de disposición (abutendi); mientras que el usufructuario detenta los de uso de la cosa (usus) y de adquisición de los frutos (fruendi).”

En este sentido, el usufructo es un derecho real de goce que otorga a su titular facultades amplias de uso y disfrute sobre un bien ajeno, y su constitución respecto de bienes fiscales implicaría alterar su régimen jurídico, lo cual solo sería posible previa desafección y cumplimiento de los trámites establecidos para la disposición de bienes del Estado.

En consecuencia, la ADR no puede constituir un usufructo, ni siquiera de carácter temporal o condicionado, sobre los inmuebles del Distrito. Lo jurídicamente viable es autorizar un uso precario, funcional y revocable, de naturaleza puramente obligacional, que permita a la Asociación utilizar ciertas áreas de la sede administrativa para fines conexos a la administración y operación del Distrito, sin comprometer el dominio ni la afectación pública del bien.

Ahora bien, toda autorización de uso funcional debe estar acompañada de contraprestaciones compensadas y verificables, que representen un beneficio tangible para el Distrito, tales como mejoras locativas, dotación, apoyo logístico o fortalecimiento de la infraestructura. Dichas contraprestaciones deben ser cuantificables y documentadas, con el fin de garantizar su equivalencia respecto del beneficio recibido y evitar que se configure un uso gratuito de bienes públicos. Adicionalmente, se deben implementar mecanismos de trazabilidad, control y supervisión, actualizando las pólizas de cumplimiento y responsabilidad civil extracontractual, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1150 de2007.

Desde el punto de vista institucional, cualquier decisión que autorice el uso de bienes públicos debe estar guiada por los principios que rigen la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados en los artículos 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, que imponen a las autoridades el deber de actuar con eficacia, moralidad, economía, transparencia y en coordinación armónica con otras entidades. Estos principios exigen que la gestión de los bienes públicos se oriente a la satisfacción de los intereses colectivos, garantizando la eficiencia en su aprovechamiento y la protección del patrimonio estatal.

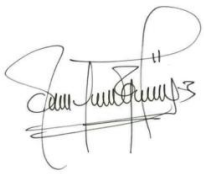
Así las cosas, se concluye que **sí es jurídicamente viable que la ADR autorice el uso funcional condicionado de parte de las instalaciones del Distrito a favor de USOCHICAMOCHA, siempre que dicho uso sea estrictamente conexo con el objeto contractual y se formalice mediante un instrumento complementario, preferiblemente un Otrosí o Acuerdo de Uso Funcional Compensado,** que defina con claridad las condiciones, obligaciones y contraprestaciones a cargo de la Asociación, así como los mecanismos de control y supervisión.

Por el contrario, no resulta jurídicamente procedente autorizar usos autónomos, comerciales o desvinculados del servicio público, ni reconocer derechos reales sobre los bienes del Distrito, pues ello constituiría una desviación de su finalidad pública y un quebrantamiento del régimen jurídico de los bienes fiscales.

En consecuencia, la autorización deberá sustentarse en un acto administrativo motivado del supervisor del contrato, acompañado de la suscripción de un Otrosí que establezca un "permiso de uso funcional condicionado y compensado", de carácter temporal, revocable y estrictamente vinculado a la finalidad pública de la adecuación de tierras. Solo bajo estos parámetros se garantiza la legalidad de la actuación administrativa, la transparencia en la gestión contractual y la preservación del patrimonio público confiado a la Agencia de Desarrollo Rural.

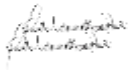
Con base en los anteriores argumentos respondemos a los interrogantes y a los interrogantes formulados.

Cordialmente,



Firmado digitalmente por CAMARGO JIMENEZ AMANDA LUCIA

AMANDA LUCÍA CAMARGO JÍMENEZ



Elaboró: Paola Valbuena- Abogada Junior- Andrés Briceño Lawyers
Aprobó: Andrés Briceño- Director Jurídico- Andrés Briceño Lawyers