

CONCEPTO 29552 DE 2020

(mayo 08)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

PARA XXXXX, XXXXX, Director Administrativo y Financiero, Dirección General - 14040  
DE: XXXXX Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa 1-0014  
ASUNTO: Concepto reconocimiento mejoras en predio propiedad del SENA – acto delegación

Mediante comunicación electrónica de fecha 5 de mayo de 2020 radicada con el número 8-2020-028540 informa que el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS ha solicitado el reconocimiento como mejoratarios a unas personas que dicen serlo por mejoras realizadas en predio de propiedad del SENA con dirección KR XXXXX, vereda Puerto Niño del municipio de Puerto Boyacá donde funciona el Centro del Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial, por cuanto se está adelantando la ampliación de la vía y para poder continuar con la obra mencionan que esta Entidad debe emitir la resolución de reconocimiento, por lo cual pide se emita concepto sobre si es legal el reconocimiento de dichas mejoras y cuál es el reconocimiento para el reconocimiento. Al respecto de manera comedida le informo:

En la consulta formulada puntualiza:

“Es importante tener claro que la entidad solicitante no ha enviado la oferta formal de compra de la franja de terreno de conformidad como lo mencionada (sic) el artículo [58](#) de la ley 388 de 1997, y las leyes y demás normas que lo complementen sobre reforma urbana”.

#### ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

#### PRECEDENTES NORMATIVOS

Para el análisis del presente concepto se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos:

Ley [388](#) de 1997 “Por la cual se modifica la Ley [9a](#) de 1989, y la Ley [3a](#) de 1991 y se dictan otras disposiciones”

Ley 1682 de 2013 “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República”- artículos 19, 21, 23 y 36.

Ley [489](#) de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”- artículos [3](#), [6](#) y [9](#).

Resolución 545 de 2008 “Por la cual se definen los instrumentos de gestión social aplicables a proyectos de infraestructura desarrollados por el Instituto Nacional de Concesiones (hoy INVÍAS) y se establecen criterios” -- artículo 9o

Decreto 249 de 2004 por el cual se modificó la estructura del SENA – artículo [4o](#)

Resolución 69 de 2014 expedida por el Director General del SENA “se dictaron medidas de orden administrativo y se confirieron delegaciones para la ordenación del gasto en materia de contratación estatal y para diferentes actuaciones administrativas en los Directores Regionales y en los Subdirectores de Centro de Formación Profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA” – artículos [7](#) y [8](#).

## ANÁLISIS JURÍDICO

De acuerdo con la información allegada, se encuentra que por parte del Consorcio Magdalena XXXXX se está ejecutando el Contrato de Obra 1171 de 2018 “CONTINUACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO, REHABILITACIÓN, MANTENIMIENTO, GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL Y AMBIENTAL DE LA TRONCAL DEL MAGDALENA, TRAMO PUERTO SALGAR – PUERTO ARAUJO EN LOS DEPARTAMENTOS DE CUNDINAMARCA, BOYACÁ Y SANTANDER” suscrito con el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS.

En desarrollo del contrato en mención, se adelanta el proceso de gestión y adquisición predial de las franjas de terreno requeridas para la construcción del Intercambiador de Puerto Boyacá, dentro de cuyas franjas de terreno requeridas se encuentra el inmueble denominado SANTA MÓNICA, ubicado en el municipio de Puerto Boyacá, departamento de Boyacá, cuyo propietario es el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA.

Sobre la franja propiedad del SENA, se identificaron unas mejoras hechas desde hace aproximadamente 15 años por unas personas, quienes al parecer ya demostraron su calidad de mejoratarios y solicitaron el reconocimiento de las mejoras.

Según se informa, el Director Regional de Caldas el pasado 21 de agosto de 2019 reconoció dicha calidad, reconocimiento que fue objetado por la Interventoría del contrato, la cual considera que la Resolución No. [69](#) de 2014 no le otorga facultades al Director Regional del SENA para reconocer mejoras, razón por la cual solicita se aporte el acto administrativo que otorga las facultades al Director Regional para hacer el reconocimiento de mejoras.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Consorcio Magdalena XXXXX hizo la respectiva solicitud al SENA, sobre la necesidad de la expedición de dicho acto administrativo mediante comunicaciones que datan de los meses de octubre y noviembre de 2019.

Sobre dichas comunicaciones, se informa que por vía de correo electrónico se recibió respuesta del Grupo de Construcciones del SENA, en la cual se indica que la expedición del acto administrativo que faculta al Director Regional se emitirá luego de que el Consorcio haga la respectiva notificación de la oferta formal de compra de la franja de terreno del SENA.

Por lo anterior, el INVÍAS ha solicitado dar celeridad al trámite de expedición del mencionado acto administrativo, toda vez que esperar la notificación de la oferta formal de compra de la franja de terreno causaría demoras en la aprobación del diagnóstico jurídico de mejoras y la respectiva ficha predial, así como posibles retrasos en el pago de las compensaciones sociales de la unidad social identificada, que se convertiría en una interferencia para la Construcción del Intercambiador de Puerto Boyacá.

Visto lo anterior, conviene hacer algunas consideraciones:

El artículo [58](#) de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley [9a](#) de 1989, y la Ley [3a](#) de 1991 y se dictan otras disposiciones” establece que para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes, se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

“... (e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo...”

Por su parte, mediante la Ley 1682 de 2013 se adoptaron medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El Título IV relacionado con la gestión y adquisición prediales, gestión ambiental, activos y redes de servicios públicos, de TIC y de la industria del petróleo, entre otros, y permisos mineros y servidumbres, en su capítulo 1, “GESTIÓN Y ADQUISICIÓN PREDIAL”, prevé:

“ARTÍCULO 19. Definir como un motivo de utilidad pública e interés social la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere esta ley, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo [58](#) de la Constitución Política.

En todo caso, la entrega anticipada del inmueble deberá realizarse una vez lo solicite la entidad responsable del proyecto de infraestructura de transporte”.

De otra parte, conviene resaltar que el entonces Gerente del Instituto Nacional de Concesiones – hoy INVÍAS - expidió la Resolución 545 de 2008 “Por la cual se definen los instrumentos de gestión social aplicables a proyectos de infraestructura desarrollados por el Instituto Nacional de Concesiones y se establecen criterios” en cuyo artículo 9o se consagran algunas definiciones, entre las cuales, se encuentra la definición de “Mejoras” y de “Mejoratorios”:

“ARTÍCULO 9o. DEFINICIONES. Para la aplicación de factores de compensación socioeconómica se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

c) Mejora: Constituye uno o más atributos adheridos de manera permanente al terreno y no susceptibles de remoción, que le agregan valor como producto de una intervención antrópica, entre las que se encuentran las edificaciones, entendidas como construcciones cubiertas y adecuadas estructuralmente para su destinación a vivienda (V.gr., casas), comercio (V.gr., locales), institucional (V.gr., escuelas), o industria (V.gr., bodegas). Una edificación puede

encontrarse adecuada estructuralmente para uno o más usos contemplados en la presente definición.

El concepto de vivienda se refiere concretamente a la edificación adecuada estructuralmente para el uso como lugar de habitación (vrg, casas o apartamentos). Cuando una parte de la vivienda se encuentre adecuada para el desarrollo de otros usos, se entenderá que dichas estructuras hacen parte de la misma.

También se consideran mejoras los corrales, estanques, tanques para almacenamiento de agua, pozos profundos, portales de entrada, vías privadas, cercas de piedra superpuestas o fijas con concreto, muros de cerramiento en piedra o ladrillo o malla eslabonada, vallados, sistemas de riego con especificaciones técnicas, pozos sépticos, mejoras piscícolas, jagüeyes, cocheras o marraneras, establos, silos, beneficiaderos, trapiches, hornos y/o cualquier tipo de obra de infraestructura o construcción adicional adherida de manera permanente al predio, así como los cultivos permanentes, semipermanentes, plantaciones y los cultivos transitorios en el caso que por efectos de la obra no puedan ser cosechados. El valor de estas mejoras se considera dentro del avalúo comercial de que trata el Decreto 1420 de 1998, razón por la cual no se tienen en cuenta para los efectos de la presente resolución.

Para efectos de la presente definición entiéndase como mejoratario a quien adquiere, realiza o construye a su costa y riesgo mejoras en terreno ajeno. El mejoratario puede considerarse a su vez como poseedor, cuando se atribuya la posesión del terreno sobre el que se asientan las mejoras con ánimo de señor y dueño. No obstante, la calidad de poseedor excluye la posibilidad de reconocimiento de titularidad en el dominio del terreno.

La condición de mejoratario es demostrable mediante la presentación de documentos de adquisición de mejoras o, a falta de medio probatorio más idóneo, mediante la presentación de por lo menos dos (2) declaraciones extraproceso prestadas por personas domiciliadas en el mismo municipio que dé fe de la condición señalada..."

## CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo antes expuesto, se tiene que el INVÍAS, por conducto del consorcio Magdalena XXXXX adelanta la ejecución y desarrollo del proyecto de infraestructura del transporte destinado a la construcción del Intercambiador en el municipio de Puerto Boyacá.

En desarrollo del proyecto de infraestructura en mención, por parte del consorcio Magdalena XXXXX se adelanta el proceso de gestión y adquisición de predios, entre los cuales se encuentra una franja de terreno del inmueble denominado SANTA MÓNICA cuyo propietario es el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA en el referido municipio.

Dentro del proceso de identificación predial, se estableció la existencia de mejoras en el inmueble de propiedad del SENA, cuyos mejoratarios han solicitado el reconocimiento de tales mejoras.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el reconocimiento de las mejoras corresponde hacerlo al servidor público en quien se delegue esta facultad por parte del Director General del SENA, pues la Resolución No. 69 de 2014 no contempla dentro de las funciones delegadas a los Directores Regionales y Subdirectores de Centro la competencia para reconocer mejoras sobre inmuebles de propiedad del SENA como tampoco la tradición del dominio o propiedad del bien inmueble (predio) para el desarrollo del proyecto de infraestructura en cuestión.

Al respecto se debe señalar que el Decreto 249 de 2004, por el cual se modificó la estructura del SENA, en el numeral 1o del artículo [4o](#) atribuyó a la Dirección General la facultad de dirigir, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de las funciones o programas de la entidad y de su personal.

A su turno, el numeral 4 del artículo [4o](#) del precitado Decreto 249 de 2004 señaló como función de la Dirección General del SENA la facultad de dirigir, coordinar y controlar las funciones administrativas y dictar los actos administrativos con miras al cumplimiento de la misión de la entidad, de conformidad con las normas legales vigentes.

Al examinar las funciones de los Directores Regionales consagradas en el Decreto [249](#) de 2004 no aparece atribución alguna relacionada con el reconocimiento de mejoras, como tampoco facultad alguna relativa a la cesión o tradición de la propiedad de bienes inmuebles del SENA.

Pues bien, en armonía con lo anterior, el artículo [9o](#) de la Ley 489 de 1998 en relación con la figura de la delegación, establece:

“ARTICULO [9o](#). DELEGACION. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo [209](#) de la Constitución Política y en la presente ley”.

Conforme con las normas atrás señaladas, mediante RESOLUCIÓN [69](#) de 2014, expedida por el Director General del SENA, “se dictaron medidas de orden administrativo y se confirieron delegaciones para la ordenación del gasto en materia de contratación estatal y para diferentes actuaciones administrativas en los Directores Regionales y en los Subdirectores de Centro de Formación Profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA”.

En el artículo [7](#) se delegó la facultad de ordenación del gasto y la celebración de contratos en el Director Regional:

“ARTÍCULO [7o](#). DE LA DELEGACIÓN PARA LA ORDENACIÓN DEL GASTO Y CELEBRACIÓN DE CONTRATOS EN EL NIVEL REGIONAL. Delegar en el Director Regional de cada regional, la competencia para la ordenación del gasto, la realización de los procesos de contratación, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los contratos que así lo requieran para el normal desarrollo de las funciones administrativas, independiente de la naturaleza y cuantía...”

Por su parte, el artículo [8o](#) ibídem delegó la facultad de ordenación del gasto y la celebración de contratos en los Subdirectores en los Centros de Formación:

“ARTÍCULO [8o](#). DE LA DELEGACIÓN PARA LA ORDENACIÓN DEL GASTO Y CELEBRACIÓN DE CONTRATOS EN LOS CENTROS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

Delegar en el Subdirector de cada Centro de Formación Profesional, la competencia para la ordenación del gasto de su Centro de Formación, la realización de los procesos de selección, la celebración de contratos, la ejecución y la liquidación de aquellos que así lo requieran para el normal desarrollo de las funciones administrativas y misionales, independiente de la naturaleza y cuantía...

Como quiera que no se ha delegado en servidores públicos de la entidad la facultad relacionada con el reconocimiento de mejoras a las personas que hayan demostrado su calidad de mejoratarios, como tampoco la cesión y/o entrega de bienes inmuebles de propiedad del SENA, se sugiere tramitar con la Dirección General la expedición de un acto administrativo mediante el cual se realice una delegación especial a servidor público de la Dirección Regional de Antioquia para actuar en nombre y representación del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, en la totalidad de las actuaciones y trámites necesarios para el reconocimiento de las mejoras y demás gestiones relacionados con la cesión y tradición del dominio sobre la faja de terreno requerido para la ejecución y desarrollo del proyecto del intercambiador vial del municipio de Puerto Boyacá.

Consideramos que a la luz de los principios de colaboración y celeridad consagrados en los artículos [3](#) y [6](#) de la Ley 489 de 1998 respectivamente, bien podría estudiarse la posibilidad de tramitar el acto administrativo de delegación antes indicado, mientras se presenta la oferta de compra por parte del contratista a cuyo cargo está el proyecto conforme con lo contemplado en las Leyes [388](#) de 1997 y 1682 de 2013, tal como lo ha solicitado el INVÍAS.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Cordial saludo,

ANTONIO JOSÉ TRUJILLO ILLERA

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica

Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)



logo