



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

Al contestar cite este número:
Radicado DADEP No. 20181100059191



Bogotá D.C, 10-05-2018

110-OAJ

Doctor
MILLER ANTONIO CASTILLO CASTILLO
Director Técnico Mejoramiento de Barrios
CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR
Calle 54 No. 13 - 30 Tél. 3494520
La ciudad

Asunto: Aclaraciones jurídicas respecto a salones comunales construidos sobre "*bienes destinados al uso público*" en los Desarrollos Legalizados o Legalizaciones

Referencia: 2017-400-011403-2 del 20 de junio de 2017
Radicado 2017EE8146 del 16 de junio de 2017 de la CVP

Dr. Castillo Castillo,

LA CONSULTA

Mediante su escrito de la referencia, luego de comentar los programas misionales que adelanta la Caja de la Vivienda Popular en cumplimiento del Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor Para Todos", solicita que esta entidad le aclare desde el punto de vista jurídico la situación que se presenta respecto de unos salones comunales que se encuentran construidos en algunos desarrollos legalizados o Legalizaciones de la ciudad, los cuales según indagaciones de la Caja en los respectivos boletines catastrales figuran como propiedad privada de algunas juntas de acción comunal.

COMPETENCIA DEL DADEP

El DADEP, con fundamento jurídico en el Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá, artículo 7 literal a), le corresponde, entre otras funciones, diseñar, organizar, operar, controlar, mantener, reglamentar y actualizar el Inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital.

Adicionalmente, el DADEP tiene por función, entre otras, fijar las políticas en materia de defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá, así mismo se encarga de asesorar a las autoridades locales (léase las Alcaldías Locales, Inspecciones de Policía, entre otros) en el ejercicio de las funciones relacionadas con el espacio

PHC

público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes (con fundamento en lo previsto por el artículo 4 literales b) y c) del Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá).

Lo anterior sin perjuicio de otras competencias y funciones asignadas al DADEP en el Acuerdo 018 de 1999, en el POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), en los Decretos Distritales 138 de 2002, 456 de 2013, 476 de 2015, 545 de 2016, 563 de 2017, etc., entre otras normas distritales.

LAS LEGALIZACIONES O DESARROLLOS LEGALIZADOS EN BOGOTÁ D.C.

Las Legalizaciones o Desarrollos Legalizados en la actualidad se encuentran regulados a nivel nacional por el Decreto 1077 de 2015, que es el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio; y a nivel distrital por el Decreto Distrital 476 de 2015, *por medio del cual se adoptan medidas para articular las acciones de prevención y control, legalización urbanística, mejoramiento integral y disposiciones relativas al procedimiento.*"

De manera concreta, el actual artículo 2.2.6.5.1 del Decreto 1077 de 2015 explica o expone en qué consiste el proceso de legalización urbanística en los siguientes términos:

"Artículo 2.2.6.5.1 del Decreto Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el artículo 17 del Decreto Reglamentario 1203 de 2017. - Legalización. La legalización es el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, de acuerdo con la reglamentación aplicable, la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística, de acuerdo a las condiciones que establezca cada entidad territorial y sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos.

La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.

El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes." (Subrayado fuera del texto original)

El aparte subrayado del actual artículo 2.2.6.5.1 del Decreto 1077 de 2015 es muy claro en señalar que la legalización urbanística NO contempla la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores. Es decir, el acto de legalización (que en el Distrito Capital de Bogotá se trata de una Resolución expedida por la Secretaría Distrital de Planeación - SDP y antiguamente por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD) no puede mutar o transformar los derechos de propiedad de los predios o lotes de terreno que se encuentran cobijados dentro del área de la Legalización o Desarrollo Legalizado.



Por su parte, el Decreto Distrital 476 de 2015, en su artículo 4º, incorpora varias definiciones, entre ellas, la definición de los bienes destinados al uso público así: “*Son las zonas definidas por la autoridad urbanística dentro del trámite de legalización que constituirán el Sistema de Espacio Público para el respectivo desarrollo, las cuales serán certificadas por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, a partir de la legalización del desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 18 de 1999.*”

De acuerdo con lo anterior, es muy claro y así lo dicen las certificaciones o informes técnicos emitidos por la Subdirección de Registro Inmobiliario del DADEP respecto a los predios Códigos RUPI números 1174 - 42 (Desarrollo legalizado La Paz II y III Sector) y 2213 - 12 (Desarrollo legalizado Casa Rey Urbanización) que de conformidad con el artículo 4º del Decreto Distrital 476 de 2015 y artículo 276 del POT de Bogotá son bienes destinados al uso público, es decir, es posible que al mismo tiempo integran el sistema de espacio público de la ciudad y sean eventualmente propiedad privada de particulares.

Respecto a los bienes destinados al uso público en un Desarrollo Legalizado, como lo es en el presente caso, el propietario del terreno sobre el cual se construyó el barrio ilegal o subnormal - ahora legalizado - no tiene ninguna obligación urbanística, por ende, no es posible exigirle la transferencia de dominio o escrituración dado que no tiene obligaciones o cargas urbanísticas.

Por su parte, la Secretaría Distrital de Planeación mediante el oficio 2-2016-17098 del 21 de abril de 2016, explicó que: “(...) *el acto administrativo mediante el cual se concluye dicho trámite no conlleva pronunciamiento alguno sobre la titularidad del derecho de dominio; por lo mismo, las controversias que se susciten alrededor del derecho de dominio dentro del procedimiento de legalización, deben ser resueltas ante la Justicia Ordinaria, ya que no está en la órbita de la actuación administrativa de esta Secretaría tal competencia*”.

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SALONES COMUNALES EN EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Jurídicamente no existe dentro de la clasificación legal de los bienes inmuebles la categoría de “*salón comunal*”.

De acuerdo con la legislación colombiana los bienes inmuebles se clasifican en *públicos* o *privados*, dependiendo de la naturaleza jurídica del propietario del terreno, esto es, si se trata del Estado (por ejemplo el Distrito Capital de Bogotá) será un bien público o si se trata de particulares (por ejemplo una propiedad horizontal) será un bien privado.

En esa medida, hoy por hoy, los *salones comunales* de la ciudad corresponden a una de las siguientes categorías, a partir de la naturaleza jurídica de los inmuebles:

- a. *Bienes Privados*, sean éstos de propiedad de las Juntas de Acción Comunal o bienes comunes de una copropiedad organizada bajo la figura de la propiedad horizontal.
- b. *Bienes Públicos*, sean estos *bienes fiscales* o *bienes de uso público* o *bienes destinados al uso público*.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

Según el diagnóstico de los salones comunales elaborado conjuntamente por los Departamentos Administrativos de la Defensoría del Espacio Público y de Acción Comunal Distrital, para finales del año 2003 existían en el Distrito Capital de Bogotá 1019 salones comunales, de los cuales 628 se encontraban construidos sobre *bienes de uso público* o *bienes destinados al uso público*¹, luego forman parte del espacio público de la ciudad.

De acuerdo con las normas legales pertinentes, es claro que los salones comunales tienen una destinación acorde con la prestación de una serie de servicios a la comunidad en general, dentro de un espíritu de participación democrática y en atención a los principios establecidos por la Constitución Política de 1991 y la legislación que la desarrolla.

De acuerdo con lo expuesto, una cosa es el *salón comunal*, es decir, la construcción / edificación; y otra es el *bien inmueble* sobre el cual se edificó, el cual, en muchos casos es un bien público (independientemente si se trata de un bien fiscal o un bien de uso público).

En Colombia, según el Código Civil, "*lo accesorio*" sigue la suerte de "*lo principal*", es decir, "*lo accesorio*" aquí es la construcción del salón comunal y "*lo principal*" es el bien inmueble / el terreno que pertenece al Estado (en concreto al Distrito Capital de Bogotá, que es representado legalmente para estos efectos legales por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público).

CONCEPTO JURÍDICO

El DADEP, de acuerdo con sus funciones y atribuciones, no puede emitir algún juicio de valor respecto a la viabilidad o lo contrario de realizar inversión de recursos públicos o descartar ello, con relación a los proyectos misionales que adelanta la Caja de la Vivienda Popular en cumplimiento del Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor Para Todos".

Hay que tener en cuenta que el presente concepto jurídico no implica estudio de títulos, ni boletines catastrales, ni folios de matrícula inmobiliaria, ni documentos técnicos, etc., simplemente corresponde a la explicación jurídica de lo acontece con los Desarrollos Legalizados o Legalizaciones y con los salones comunales de la ciudad de Bogotá D.C.

Hay que tener presente que la Subdirección de Registro Inmobiliario del DADEP es la dependencia que tiene las competencias específicas para "*expedir las certificaciones sobre el dominio, destino y uso de la propiedad inmobiliaria Distrital*"; y "*adelantar el proceso de titulación y saneamiento de la propiedad inmobiliaria Distrital*", de conformidad con lo previsto en los numerales 8° y 2° del artículo 7° del Decreto Distrital 138 de 2002. En consecuencia, sólo dicha dependencia puede aclarar desde el punto de vista técnico la situación jurídica de los predios identificados con Códigos RUPI de la entidad.

Para el DADEP es claro que todas las Juntas de Acción Comunal que actualmente se encuentren administrando o tengan "la tenencia" de salones comunales construidos sobre bienes públicos del

¹ Tomado del Acta de Liquidación Final del Convenio Interadministrativo No 012 del 21 de Noviembre de 2003 suscrito entre los Departamentos Administrativos de la Defensoría del Espacio Público y de Acción Comunal Distrital.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

Distrito Capital de Bogotá (independientemente de si se tratan de bienes fiscales, bienes de uso público o bienes destinados al uso público) deben suscribir el respectivo instrumento de administración del predio público, el cual viabiliza la tenencia en legal y debida forma del mismo ante el Distrito - representado por el DADEP - y fija unas condiciones mínimas en cuanto a la administración de los predios públicos.

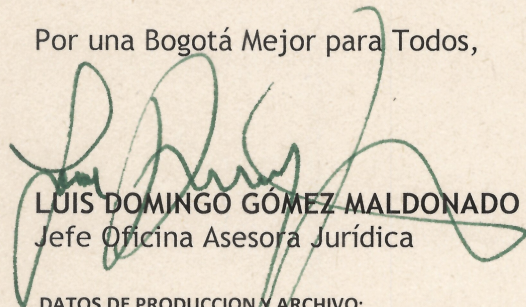
De otra parte, de manera respetuosa solicitamos a la Caja de la Vivienda Popular que nos colabore (colaboración interinstitucional) al DADEP para garantizar que aquellos salones comunales - construidos sobre bienes públicos del Distrito Capital de Bogotá (independientemente de si se tratan de bienes fiscales, bienes de uso público o bienes destinados al uso público) - en los cuales se vayan a invertir recursos públicos para realizar reparaciones locativas en sus instalaciones o que ya se hayan efectuado tales reparaciones, todos esos salones comunales (Juntas de Acción Comunal) ya tengan suscrito con el DADEP el respectivo instrumento de administración del predio público.

De otra parte, conviene tener presente que la norma que prohibía invertir recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales (es decir, allí se incluyen las Legalizaciones o los Desarrollos Legalizados) - que era el artículo 99 de la Ley 812 de 2003 - fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C - 1189 de 2008.

Teniendo como base los planteamientos jurídicos expuestos en esta comunicación, respetuosamente sugerimos que la Caja de la Vivienda Popular tome la decisión misional que corresponda respecto a la inversión de recursos que tiene proyectada y que, a su vez, nos colabore al DADEP para normalizar la tenencia de los salones comunales frente a las Juntas de Acción Comunal que aún no han normalizado aquella. Para tal efecto, le informamos que la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público de esta entidad, es la dependencia encargada de normalizar la tenencia de los salones comunales y en general de los predios públicos a cargo de la entidad.

El presente concepto no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Por una Bogotá Mejor para Todos,



LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:

Proyectó:	Giovanni Herrera Carrascal <i>GH</i>
Revisó y aprobó:	Luis Domingo Gómez Maldonado
Fecha	Abril de 2018
Código Archivo:	1100800 - Conceptos Jurídicos
Anexos:	0 folios