

Al contestar cite este número:  
Radicado DADEP No. 20231300031213Bogotá D.C., 2023-08-09  
130**MEMORANDO****PARA:** ANGELA ROCÍO DÍAZ PINZÓN  
Subdirectora de Registro Inmobiliario**DE:** CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA  
Jefe Oficina Jurídica**RADICADO:** 20232010023173 del 31-05-2023**ASUNTO:** Solicitud de concepto sobre incorporación de la construcción de los predios de uso público con RUP 662-1 al inventario a cargo de la Defensoría del Espacio Público.

Estimada Doctora Angela, cordial saludo.

Esta oficina recibió la comunicación del asunto, mediante la cual señala:

*"Estimado Doctor Carlos Alfonso:**(...) Con el fin de que su despacho pueda determinar la viabilidad de incorporación de la construcción para el predio, procedemos a incluir información con la cual se puede establecer si las edificaciones fueron construidas antes o después de la adquisición del bien inmueble (de uso público) y si existió algún tipo de autorización previa para la construcción de esta, de la siguiente manera: (...)"**"Con base en todo lo anterior, se solicita:**Analizar los anexos de acuerdo con lo solicitado en su respuesta a fin de que se determine si procede la incorporación de la construcción para el predio de uso público con RUPI 662-1.**(...) Emitir concepto sobre si es necesario o no, que Fe y Alegría manifieste que renuncia a las mejoras (construcción) que pretende entregar para optar a la normalización de tenencia. Para lo anterior vale la pena recordar una gestión similar que se hizo con la Asociación Colombo Alemana de Gestión social - SCALAS. (Ver: Contrato de Comodato No. 110-129-0-20229)"*

Al respecto, debe indicarse que esta Oficina Jurídica emitió concepto 20221100044853, en el cual, al referirse sobre la incorporación de edificaciones construidas con recursos particulares sobre predios de uso público, señalando que el artículo 739 del Código Civil señala lo siguiente:



*“ARTÍCULO 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”.* (Subrayado fuera del texto original)

Según se aprecia en la norma transcrita, la legislación en materia de accesión de cosas muebles a inmuebles señala que existen dos escenarios claramente diferenciables que se distinguen según tenga o no conocimiento el propietario del suelo acerca de la construcción de la edificación de que se trate. Así las cosas, en el primer escenario (cuando la construcción del edificio se ha efectuado sin el conocimiento por parte del “dueño del terreno”), el propietario del suelo tiene dos opciones: Indemniza al poseedor de mala fe para “hacer suyo el edificio”: u, “obligar al que edificó (...) a pagarle el justo precio del terreno con los intereses legales por todo el tiempo que lo haya tenido en su poder”.

En el segundo escenario, el propietario del terreno tiene conocimiento de que un tercero ha edificado en el predio de su propiedad, caso en el cual el propietario del terreno estará “obligado” a pagar el valor del edificio.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia SC4755-2018 del 7 de noviembre de 2018; M.P. Octavio Augusto Tejeiro) ha identificado estas dos situaciones descritas en el artículo 739 del Código Civil y ha señalado lo siguiente para cada una:

- a) Cuando el edificio ha sido construido sin consentimiento del propietario del terreno:

*“Tal regulación, cumple decirlo, se ocupa de aquellas situaciones en que alguien edifica, planta o siembra en terreno ajeno sin conocimiento del titular del terreno y confiere al propietario del suelo un derecho de opción consistente en la posibilidad de acogerse a las reglas de la accesión, en cuyo caso pasará a ser dueño automáticamente de las mejoras, con cargo de pagar su valor al que las plantó allí a fin de evitar un enriquecimiento sin causa, o de rechazar las reglas de la accesión y obligar entonces al que edificó o sembró a pagarle el correspondiente precio del terreno con los intereses legales, por todo el tiempo que lo tuvo en su poder.”*

- b) Cuando el edificio ha sido construido con el consentimiento del propietario del terreno:



*"En este caso, que es sustancialmente diverso al anterior, la ley entiende que el constructor obró a ciencia y paciencia del propietario del suelo, y por eso previene unas consecuencias diferentes a las que dimanarían del inciso primero, toda vez que confiere al verus dominus del suelo mejorado un derecho de preferencia que lo faculta para liquidar a su favor la situación jurídica que se forma después de que otra persona, con su anuencia, ha edificado, plantado o sembrado en suelo de su propiedad, obligándolo a pagar el valor del edificio, plantación o cementera a quien lo levantó, sembró o plantó, si lo que pretende es recobrarlo, no pudiendo, en todo caso, desposeer al mejorista hasta tanto no medie la respectiva liquidación y el pago de las correspondientes mejoras."*

Como se aprecia en las citas transcritas, la posibilidad de pagar por el edificio construido (indemnización o precio, según sea el caso), depende del dueño del terreno. En este sentido la misma sentencia referida atrás, también indica:

*"(...) quien solicita el pago de lo levantado en tierra de otro reconoce dominio ajeno y también carece de legitimación para pedir que se haga la consecuente entrega al tratarse de una facultad puesta únicamente al servicio del dueño; además, porque si el plantador conserva el bien sin disputa nada le impide continuar así, esto es, usufructuándolo a su manera, ello, en principio, no desdice de la propiedad del titular del terreno, habida cuenta que éste solamente estaría desprovisto de su tenencia, siendo posible que la obtenga al contar con los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento en caso de existir disputa entre las partes".*

En otro fallo, la Corte Suprema de Justicia (Sala Civil) en sentencia SC-10896 del 19 de agosto de 2015 (M.P. Álvaro Fernando García), señaló que no existen acciones en cabeza del constructor ocupante que edifica en terreno ajeno para que reclame el pago de las mejoras o para obligar al titular del derecho de dominio a comprar la edificación construida. Esto sucede por cuanto el legislador reconoció solamente los derechos y opciones que tiene el propietario del terreno según su propia iniciativa:

*"Ello explica que la garantía brindada en el precepto que se analiza a quien edificó (...) en predio de otro corresponda solamente al derecho de crédito que en favor suyo y a cargo del titular del dominio de la tierra estatuyó, referido a las prestaciones mutuas propias de la acción de dominio, ora al valor del edificio, (...), derecho que solamente surge cuando el dueño busca por cualquier medio la recuperación del terreno y junto con él la tenencia de los accesorios" (Subrayado fuera del texto original)*

En otras palabras, solo cuando el titular del derecho de dominio emprende acciones para recuperar el terreno y, por ende, las construcciones que ocupan aquel, es cuando el tercero que construyó tiene la posibilidad de ejercer la garantía legal de que le sea reconocido el pago por la edificación. Por ende, el constructor que edifica sobre predio ajeno tendrá siempre la garantía de que el propietario pueda pagarle el valor de lo construido, salvo en el caso en que el propietario del terreno decida obligar al constructor a comprar el terreno sobre el que edificó.

Según las reglas del derecho civil, si bien el propietario del terreno no está obligado al pago o indemnización del terreno cuando se trata de construcciones sin su



consentimiento, es importante señalar que el no pago de la indemnización y la permanencia de la tenencia y posesión en cabeza del tercero constructor, favorecen la posibilidad del tercero de adquirir el inmueble completo por prescripción adquisitiva del dominio. Ahora bien, debido a que el caso planteado se trata de un bien de naturaleza fiscal, debe recordarse que este tipo de inmuebles de naturaleza pública no prescribe, y, por lo tanto, el paso del tiempo no afecta positiva ni negativamente el derecho de propiedad en cabeza del Distrito Capital.

Entonces, si actualmente el DADEP ostenta el derecho de propiedad de un bien inmueble y la naturaleza de este es la de un bien fiscal, no existe posibilidad de que el particular que edificó la construcción lo pueda poseer para prescribirlo. Al mismo tiempo, si el DADEP decide incorporar la construcción será necesario establecer si el edificio fue construido antes o después de la adquisición del bien inmueble, y si existió algún tipo de autorización previa para la construcción del edificio.

Sobre este último aspecto, elaborada la línea de tiempo de las actuaciones adelantadas frente a la construcción de la Escuela Fe y Alegría Patio Bonito con base en la documentación aportada por la Subdirección de Registro Inmobiliario se determina:

1. La apertura del folio de matrícula inmobiliaria 50C-40524699 es del 14 de abril de 2009 con base en la cesión gratuita efectuada por la Nación a favor del Distrito Capital mediante resolución n.º2081 del 26 de noviembre de 2008. Dicho predio hacía parte del predio en mayor extensión con folio de matrícula inmobiliaria N.º 50S-374420.
2. El predio se encuentra incluido dentro del Desarrollo "La Reconquista" legalizado mediante Resolución N.º 1126 del 18 de diciembre de 1996 (Plano RU3/4-06) y cuenta con entrega material del 30 de diciembre de 1999.
3. Las aerofotografías aportadas demuestran diferencias en cuanto a la construcción existente el predio a través del tiempo, encontrando así que en el año 1998 inicialmente constaba de dos estructuras, para la siguiente aerofotografía del año 2004 se presenta la demolición de estas y la construcción de una sola estructura y para el año 2007 se registra una evidente ampliación de dicha estructura aparentemente sin modificaciones en los años posteriores.
4. Según documentos e información aportada, tanto las dos construcciones del año 1998 así como la construcción de la estructura que para el año 2004 aparecía en el predio y la que actualmente se mantiene no cuentan con licencia de construcción no aprobación o autorización por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público o de las entidades encargadas en su momento de la administración de los bienes propiedad del Distrito.
5. El comodato n.º113/1973 hallado en el Archivo de Propiedad Inmobiliaria APID corresponde a un terreno de 17.433.62 m2 que hace parte de la Penitenciaría de La Picota sin que en todo caso se puedan determinar de manera exacta sus



linderos. Para el predio objeto de estudio no se estableció la existencia de documento de comodato o similar.

En conclusión, todas las edificaciones en el predio, desde las dos estructuras que existían en 1998, hasta la única estructura que fue construida en 2004, incluyendo todas las modificaciones que llevó a la construcción actual, no poseen licencia de construcción.

Tampoco cuentan con aprobación o autorización del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público ni de las entidades responsables de administrar los bienes del Distrito en ese momento. Además, estas últimas actuaciones se llevaron a cabo después de que el predio fue entregado al Distrito.

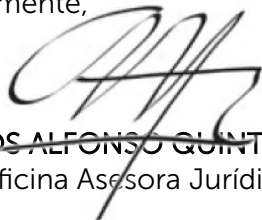
Por lo tanto, con base en las diversas interpretaciones jurisprudenciales sobre el tema y en los documentos presentados, para esta Oficina Jurídica es legalmente viable la accesión de bien mueble a inmueble en el primer escenario descrito. Esto se debe a que las construcciones realizadas en el predio no han recibido autorización y/o aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público o de las entidades responsables de administrar los bienes propiedad del Distrito en su momento.

En consecuencia y con base en los anteriores argumentos, esta Oficina Jurídica considera que es posible incorporar las construcciones efectuadas por el particular sobre el predio público de naturaleza fiscal objeto de consulta en el inventario del patrimonio inmobiliario distrital, sin perjuicio de las normas contables que regulan la materia.

Frente a su expresión *"emitir concepto sobre si es necesario o no, que Fe y Alegría manifieste que renuncia a las mejoras (construcción) que pretende entregar para optar a la normalización de tenencia"* es importante resaltar que dicha manifestación debe darse de manera libre, espontánea y autónoma por parte de la Federación Internacional Fe y Alegría y no como requisito obligatorio para la entrega e incorporación al predio de uso público con RUPI 662-1.

Agradezco la atención prestada.

Atentamente,



**CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Israel Mauricio Llache Olaya – Abogado contratista OJ  
Revisó: Carlos Alfonso Quintero Mena – Jefe OAJ  
Fecha: Agosto de 2023