

**\*\*20201100012483\*\***Bogotá D.C., 05-05-2020  
1100-OAJ**MEMORANDO****PARA: LEANDRO CORTÉS RODRÍGUEZ**  
Subdirector de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público**DE: CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica**REFERENCIA: Radicado DADEP No. 20203030007733 del 11/03/ 2020****ASUNTO: Respuesta solicitud concepto jurídico – Recibo de predios públicos (RUPI 2478-40 Zona de equipamiento comunal – salón comunal) con servicios públicos atrasados y su respectivo pago por parte de DADEP.**

Respetado Arquitecto:

De conformidad con el asunto de la referencia, me permito dar respuesta su solicitud en los siguientes términos:

**I. CONSULTA.**

Solicita a esta Oficina Asesora Jurídica que, con fundamento en el caso planteado en el documento remitido, se *“pronuncie respecto del procedimiento y viabilidad de recibir los inmuebles que forman parte del patrimonio inmobiliario Distrital producto de actuaciones policivas y/o judiciales con deudas en cuanto a servicios públicos, cuotas de administración, entre otros, e igualmente si es oportuno que el DADEP asuma los costos (pago) no cancelados por los ocupantes quienes presuntamente no tiene recursos económicos para su pago, o por el contrario, el DADEP debe abstenerse de recibirlos hasta tanto no se encuentren al día por estos conceptos.”* (sic).

**II. CONCEPTO.****1. Condiciones de entrega del bien inmueble.**

La consulta efectuada parte de una premisa inicial: Los bienes afectos al uso público, bienes de uso público o bienes fiscales han sido (i) indebidamente ocupados o, (ii) son el resultado de entregas a favor

del Distrito mediante decisiones judiciales. En ambos casos, se ha presentado un escenario policivo o judicial de restitución.

Así las cosas, en los casos en los que medie acuerdo, contrato o acto administrativo para la entrega inicial del inmueble, este deberá definir las condiciones de la restitución, incluyendo la responsabilidad para el pago de servicios públicos, cuotas de administración y demás gastos asociados a la utilización del inmueble a cualquier título que se entregue. De no existir autorización para la ocupación del inmueble, será necesario aplicar lo señalado en la ley 142 de 1994 (art. 130º) para la suspensión del servicio por no pago a fin de promover el rompimiento de la solidaridad entre propietario o poseedor y el usuario o consumidor final del servicio.

En casos como los referidos en los antecedentes de la consulta, se aprecia que se trata de desarrollos legalizados por parte de la autoridad urbanística distrital, pero en los documentos no se menciona si al momento de suscribirse el acta de toma de posesión o aprehensión N° 349 del 08 de junio de 2000, el predio ya estuviese ocupado o si se acordaron condiciones con terceros para su ocupación futura.

Los documentos aportados para estudio y que sustentan el caso planteado, sugieren que existe una relación jurídica previa entre el DADEP y la Junta de Defensa Civil -Sede El Rocío y/o la Defensa Civil Seccional Bogotá, pues de otra manera no se podría entender la libre disposición del inmueble por parte de esta última persona jurídica al punto de facilitar la utilización del inmueble como vivienda de terceros. Por consiguiente, se considera relevante identificar en cada caso cual es la relación jurídica previa con base en la cual se hace entrega de los predios a terceros, para luego identificar las posibles obligaciones o deberes asumidos por las partes con miras a la devolución del inmueble respectivo.

En el caso presente no es claro quien autorizó y/o entregó el inmueble para ser utilizado como vivienda, pero llama la atención que existiese una habitación cuyo acceso controlaba el personal de la Defensa Civil. Se destaca lo anterior por cuanto podría ampliar el rango de la solidaridad en el pago de las facturas de servicios públicos no pagadas.

## **2. Pago de facturas de servicios públicos adeudadas por el usuario o consumidor.**

La forma como está planteada la consulta, al incluir casos como los bienes sujetos a propiedad horizontal (refiere deudas por concepto de no pago de “cuotas de administración”), pone de presente que la solicitud involucra tanto bienes de uso público como bienes fiscales (solo estos últimos podrían ser reconocidos dentro de la conformación de una propiedad horizontal al ser esta última el resultado construido del área útil de una licencia de urbanización). En tal sentido, es preciso anotar que el régimen jurídico aplicable a los bienes fiscales es el señalado por el artículo 674º del Código Civil, es decir, el derecho común, o, el que se aplica a los bienes de propiedad de los particulares.

Dicho esto, es claro que el aprovechamiento económico y consecuente restitución de los bienes fiscales y bienes de uso público debe sujetarse a los escenarios contemplados para su regulación en los diferentes contratos o actos administrativos que se suscriban sobre los mismos, principalmente, conforme a lo definido en la Guía de Administración de Bienes de Uso Público y Bienes Fiscales

adoptada por la entidad el pasado 30 de diciembre de 2019. Por consiguiente, será en todos los casos, el régimen y las cláusulas suscritas por las partes en cada contrato o acto administrativo, las que regularan las situaciones de entrega, pago de servicios públicos domiciliarios, cuotas de administración y demás costos o gastos derivados de la utilización del inmueble (Régimen de responsabilidad contractual).

Ahora bien, en los eventos no regulados sobre dichas materias en los contratos o actos administrativos proferidos para cada caso, el artículo 130º de la Ley 142 de 1994 estipula lo siguiente a propósito del contrato de servicios públicos:

**ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO.** *(Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente).* Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.

El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

*Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los "deberes especiales de los usuarios del sector oficial".*

**PARÁGRAFO.** Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma. (subrayas fuera de texto).

Como se puede apreciar, la norma transcrita no hace distinción en la responsabilidad del propietario o poseedor del inmueble y la responsabilidad del usuario final del servicio público domiciliario. Por consiguiente, la solidaridad que predica la norma impone que el DADEP deba procurar regular este tipo de situaciones en los contratos o actos administrativos a suscribir al momento de entregar los inmuebles, incluso mediante la suscripción de una póliza de seguro. De no hacerlo, se entiende que acepta que la ausencia de regulación sobre este aspecto del vínculo jurídico (contrato o acto administrativo) entre el propietario o poseedor y el tenedor, sea regulada por la ley nacional.

La Corte Constitucional, mediante sentencia de constitucionalidad C-690 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), se pronunció sobre la relación entre los usuarios y las empresas prestadoras de servicios públicos así:

*“Así, puede concluirse que el legislador tiene una amplia potestad en la regulación de los servicios públicos, pero que el Estado mantiene su supervisión en razón a la trascendencia de los intereses en juego. Observa la Corte que como el cargo que ahora estudia trata de la inclusión del poseedor, suscriptor, propietario o usuario como solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de prestación de servicios públicos, en este punto resultan aplicables los argumentos esgrimidos por este Tribunal cuando estudió el artículo 130 de la ley 142 de 1994, reformado por la norma aquí demandada.*

*5.- El reproche se centra en que no siempre la persona perseguida por las deudas es quien las causó; por tanto, resultaría injusto y violatorio del derecho al debido proceso, pues las entidades eventualmente perseguirían a quien fuese más fácil, no a quien realmente usó el servicio adeudado. Como lo indica el artículo 369 de la Carta, la ley determinará los derechos y deberes de los usuarios, y a pesar de que en la Constitución no se defina el término usuario, el actor le asigna un significado preciso: lo asimila a consumidor y por tanto, según su razonamiento, puede ser que el consumidor del servicio no sea ni el propietario, ni el poseedor, ni el suscriptor del servicio y por tanto no podría ser perseguido por el incumplimiento del contrato de prestación de servicio público.*

*6.- Tal argumento es desvirtuado al analizar la normativa superior, pues es claro que el Constituyente no elaboró una definición del término usuario, pero en cambio le otorgó tal potestad al legislador, quien a través de la ley 142 de 1994 y de la aquí demandada le dio un sentido distinto al que le otorga el demandante. Así, la Ley 142 asumió algunas definiciones entre las cuales cabe destacar las contenidas en los artículos 14, 31 y 33, según los cuales, el usuario es la "persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio". Además agrega que, a "este último usuario se le denomina también consumidor". Los textos normativos muestran entonces que la palabra "usuario" no excluye ninguna de las categorías mencionadas y, por tanto, también deberán responder solidariamente por las deudas en el contrato de prestación de servicios públicos.*

*La razón para que el legislador adoptara tal determinación se deduce de la misma ley, pues quien reciba el servicio es parte en el contrato. Es forzoso entonces concluir que tanto el propietario como el poseedor y el suscriptor del servicio se benefician directamente de los servicios públicos. Tal beneficio no consiste sólo en el consumo, también en la posibilidad de contar con un inmueble habitable y susceptible de ser objeto de diversos negocios jurídicos. Por lo anterior, la disposición acusada está justificada y es razonable, pues no es arbitrario vincular al propietario, al poseedor, al suscriptor o al usuario en la satisfacción de las obligaciones de este tipo de contratos, pues cualquiera de ellos resulta beneficiado con la prestación del mismo en diferentes formas. Además, la naturaleza domiciliaria de estos servicios implica que llegan al inmueble habitado por el interesado y su vinculación con el bien hace que sea legítimo que el legislador prescriba que cualquiera de estas categorías de personas no sólo deba integrar la relación como parte responsable de las obligaciones, sino que también pueda exigir que el servicio le sea prestado de manera eficiente. (...)*

### **III. CONCLUSION.**

Por lo anteriormente expuesto, se concluye por parte de esta Oficina Asesora Jurídica lo siguiente:

1. Se recomienda revisar la formalidad de la tenencia por parte de terceros de los predios de propiedad o administrados por el DADEP, con miras a que se establezca un contrato o acto

administrativo que regule las condiciones de entrega de los inmuebles, incluso con la suscripción de pólizas de seguro o similares.

2. Se recomienda revisar las condiciones en las cuales el DADEP haya recibido predios mediante acta de toma de posesión o aprehensión, en tanto estos predios sean objeto de tenencia material por parte de terceros para evitar que se constituyan en condiciones iniciales que deban ser asumidas por el DADEP en el futuro.
3. Se recomienda que para futuros casos se informe oportunamente a la empresa prestadora del servicio público respectivo acerca del no pago de las facturas a fin de buscar que el servicio sea suspendido y eventualmente, se pueda romper la solidaridad impuesta por la Ley 142 de 1994 (art. 130º).
4. Para el caso analizado es claro que hasta tanto no se acrediten en debida forma las condiciones de entrega del inmueble a la Defensa Civil para identificar el alcance de la responsabilidad contractual o administrativa de esta última por la tenencia del inmueble, y en tanto no se aclaren las acciones mediante las cuales se procuró el rompimiento de la solidaridad referida en el artículo 130º de la ley 142 de 1994 para el pago de las facturas adeudadas por servicios públicos, el responsable frente a las empresas prestadoras de servicios públicos por la facturación no pagada es el actual propietario, poseedor o usuario del bien inmueble.
5. Se sugiere en el caso presente, propender porque el ocupante anterior del predio o la Defensa Civil suscriban un acuerdo de pago o plan de financiamiento con la empresa prestadora de servicios públicos, con el fin de romper la solidaridad referida en la ley 142 de 199, pues en ese caso, quien suscribe el acuerdo de pago asume de forma exclusiva la calidad de deudor.
6. En caso de que la entidad sea requerida por vía coactiva o judicial por parte de la empresa prestadora de servicios públicos para el pago solidario de la deuda existente, en su momento deberá ejercer acciones judiciales contra el responsable (suscriptor o usuario final), las cuales se analizarán previamente en cada caso.

El presente concepto jurídico no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un Título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



**CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA**  
**JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA**

Proyectó: Oscar Eduardo Gómez Rojas  
Fecha: 28 de abril de 2020  
Revisó: Carlos Alfonso Quintero Mena  
Aprobó: Carlos Alfonso Quintero Mena  
Código de archivo: RUPI 2478-40