

OAJ



Al contestar cite este número:  
Radicado DADEP No. 20171100021991



Bogotá D.C, 17-02-2017  
110 - OAJ

HOY MISMO

Doctora  
**LUZ ELENA RODRIGUEZ QUIMBAYO**  
Directora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico  
Cra. 8 No. 10-65 / Tel. 3813000  
Ciudad

ASUNTO: Concepto jurídico en cuanto a la naturaleza jurídica de los predios adquiridos por el Distrito Capital de Bogotá en cumplimiento de Acción de Grupo No. 2001-0029 Urbanización Santa Rosa Localidad San Cristóbal.

Referencia: 2017-400-001695-2 del 30 de enero de 2017

Dra. Rodríguez Quimbayo,

Mediante su escrito de la referencia, formula la siguiente consulta textualmente:

*“En razón de lo anterior es necesario que el Dadep remita un análisis jurídico y jurisprudencial de la posición tomada por su despacho, sobre la naturaleza jurídica del predio (sic) Urbanización Santa Rosa, teniendo en cuenta la reunión llevada a cabo el día 19 de enero de 2017 en las instalaciones de la Alcaldía Local de San Cristóbal, en el cual la Delegada de su despacho, infiere en la mesa de trabajo, que dichos predios son "bienes de uso público de no cesión", con el fin de unificar un criterio jurídico que permita establecer las competencias con respecto a las acciones de recuperación de los mismos.”*

Para efectos de poder emitir el concepto jurídico requerido es necesario tener en cuenta:

**ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN DE GRUPO 2001-0029.**

Mediante sentencia del 12 de marzo de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección cuarta, subsección B (EN PRIMERA INSTANCIA), se declaró solidariamente responsables por los perjuicios materiales y morales ocasionados a los accionantes al Distrito Capital de Bogotá - Localidad de San Cristóbal Sur y a la Constructora Santa Rosa, en relación con los daños ocasionados por las fallas en la urbanización y construcción de las viviendas que conforman la Ciudadela Santa Rosa, la cual fue confirmada mediante sentencia de fecha 18 de octubre de 2007 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (EN SEGUNDA INSTANCIA) y aclarada, adicionada y corregida por medio de la sentencia de fecha

PHC

23 de abril de 2009 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

Se mantuvo la orden en cuanto a la indemnización de perjuicios materiales y de alteración de las condiciones de existencia, y se ordenó transferir el derecho de dominio a la parte demandada que pague la condena, en los siguientes términos:

*“... Finalmente, se debe advertir que de las peculiaridades de la condena de primera instancia, que a través de esta sentencia se pretende concretar, se desprende que se le pagará a los miembros del grupo constituido dentro del proceso, así como a aquellos que lo hagan con posterioridad a esta sentencia, el valor estimado de las viviendas que les pertenecen. Como consecuencia de esto, mal se haría en pagarles el precio de una vivienda (donde se alegó y probó que no pueden vivir más allí) y permitir que estos continúen detentando la propiedad de las mismas, motivo por el cual, para hacerse acreedores del pago de la indemnización de perjuicios correspondiente, deberán trasladar el dominio de su propiedad la cual deberá estar exenta de cualquier gravamen y hacer efectiva entrega del mismo, a la parte demandada que haya realizado el pago que por este concepto aquí se establece”.*

Obsérvese que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) NO fue parte procesal dentro del respectivo proceso, ni fue responsable de la omisión atribuida al Distrito, ni fue vencido o condenado en las sentencias referidas.

Con el objeto de dar cumplimiento al fallo de la Acción de Grupo, desde la Dirección Jurídica Distrital de la antigua Secretaría General (actualmente Secretaría Jurídica Distrital) se convocó a diferentes mesas de trabajo para determinar las entidades que adelantarían las acciones correspondientes para cumplir la sentencia.

Debe advertirse que el fallo estableció que para hacerse acreedores del pago de la indemnización se debe trasladar el dominio a la parte demandada que realiza el pago.

Como en la sentencia no fue claro cuál entidad debía tramitar la escrituración de los predios, se determinó en las reuniones presididas por el doctor Héctor Díaz de la entonces Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá que la Secretaría Distrital de Gobierno sería la responsable del proceso, mientras que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, atendiendo la delegación expresa contenida en el artículo 61 del Decreto Distrital 854 de 2001<sup>1</sup> (norma que se encuentra vigente en la actualidad), suscribiría las escrituras públicas en representación del Alcalde Mayor de Bogotá.

Como ya se indicó, la tarea adelantada por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) fue la de suscribir, en representación del Distrito Capital de Bogotá, las **escrituras públicas de transferencia de dominio** de algunos bienes inmuebles ubicados en la Urbanización Santa Rosa de la Localidad de San Cristóbal y después registrar tales escrituras ante la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

<sup>1</sup> No obstante, mediante el Decreto Distrital 061 de 2005, se delegó en las Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos las funciones relacionadas con los procesos tendientes a la adquisición de bienes inmuebles que se requieran en cada entidad para el cumplimiento de sus fines.



La Secretaría Distrital de Gobierno y la Caja de Vivienda Popular, consignaron al Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos de la Defensoría del Pueblo, el monto correspondiente a la indemnización que debía pagarse, luego en estricto sentido y en cumplimiento al fallo judicial, esas entidades distritales debieron haber adelantado los trámites necesarios para consolidar en el Distrito Capital la propiedad y la tenencia de los referidos bienes inmuebles.

No obstante lo anterior y atendiendo el principio de colaboración institucional, el DADEP asumió la representación del Distrito Capital únicamente para suscribir las escrituras públicas de transferencia de dominio, y siempre manifestó su preocupación en el sentido no sólo de la administración de los inmuebles susceptibles de transferencia de dominio a favor del Distrito, sino de aquellos que NO hicieron parte de la Acción de Grupo 2001 - 0029, por el problema social que podría generarse en el sector.

**ANÁLISIS JURÍDICO - CONCEPTO: NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PREDIOS DE LA URBANIZACIÓN SANTA ROSA**

La naturaleza jurídica de los bienes inmuebles {aproximadamente son 285 viviendas} de la Ciudadela Santa Rosa que ha adquirido o está en proceso de adquisición por parte del Distrito Capital de Bogotá (actuando por intermedio del DADEP de acuerdo con sus funciones propias y delegadas por el Alcalde Mayor de la ciudad) de la Urbanización Santa Rosa - Localidad de San Cristóbal en cumplimiento de la Acción de Grupo No. 2001 - 0029 es la de **bienes de uso público**.

Ahora bien, de acuerdo con la terminología propia del DADEP para efectos de su clasificación e incorporación en el Inventario del Patrimonio Inmobiliario Distrital, se les denomina: **bienes de uso público de no cesión**, bajo el entendido que tales bienes no son el resultado de zonas de cesión o cesiones urbanísticas producto de urbanismos legalmente aprobados (*artículo 117 de la Ley 388 de 1997 y reglamentado por el actual Decreto Nacional 1077 de 2015 y a nivel distrital en la actualidad por el Decreto Distrital 545 de 2016*).

Como se sabe, los bienes de uso público tienen protección expresa de rango constitucional prevista en los artículos 63, 82 y 88 de la Constitución Política de 1991. Asimismo estos bienes hacen parte del concepto de espacio público (definición legal que se encuentra incorporada en los artículos: 5º de la Ley 9ª de 1989 (ley de Reforma Urbana), 117 de la Ley 388 de 1997 (ley de Desarrollo Territorial) y 139 de la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia).

De acuerdo con su definición legal, los bienes de uso público, como las calles, plazas, puentes y caminos pertenecen a la República y su uso corresponde a todos los habitantes de un territorio<sup>2</sup>.

Las características o privilegios de estos bienes colectivos de acuerdo con el texto de la Constitución Política de 1991, en el artículo 63, son: 1) *inalienables*, 2) *inembargables*, e 3)

<sup>2</sup> Así lo dispone el artículo 674 del Código Civil.

gnc

*imprescriptibles*<sup>3</sup>. Dado su carácter de inalienables no es viable jurídicamente su enajenación o transferencia, mientras conserven tal naturaleza jurídica.

También resulta importante aclarar que el DADEP históricamente ha mantenido la posición uniforme en cuanto a que los bienes inmuebles que ha adquirido el Distrito Capital de Bogotá (por intermedio del DADEP) de la Urbanización Santa Rosa - Localidad de San Cristóbal en cumplimiento de la Acción de Grupo No. 2001 - 0029 son **bienes de uso público de no cesión**.

Así lo ha expresado, entre otras comunicaciones, en el oficio radicación del DADEP 2015EE14610 del 23 de noviembre de 2015 dirigido al Dr. Orlando Corredor Torres, entonces Director de la Dirección Jurídica Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá suscrito por Milena Guevara Triana, entonces Jefe (E) Oficina Asesora Jurídica y, por ejemplo, en los Memorandos Internos del DADEP: 2010IE4792 del 3 de diciembre de 2010 y 2010IE4958 del 16 de diciembre de 2010 ambos suscritos por la Dra. Nadime Yaver Licht, entonces Subdirectora de Registro Inmobiliario del DADEP.

Ahora bien, para el caso específico de la Urbanización Santa Rosa el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 518 de 2015, *por medio del cual se adoptan las medidas administrativas y policivas necesarias para garantizar el orden público, la seguridad y la protección de los derechos y libertades públicas, de las personas en la Urbanización Santa Rosa de la Localidad de San Cristóbal y se dictan otras disposiciones* (norma que se encuentra vigente).

El mencionado decreto del año 2015 es muy claro en el artículo 2° al establecer la tarea / competencia de la Secretaría Distrital de Gobierno a través de la Alcaldía Local de San Cristóbal, con el acompañamiento del DADEP así:

"Artículo 2° - En relación con los bienes inmuebles adquiridos por Bogotá Distrital Capital en la Urbanización Santa Rosa de la Localidad de San Cristóbal, la Secretaría Distrital de Gobierno a través de la Alcaldía Local de San Cristóbal, dentro del marco de sus competencias, y con el acompañamiento del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público- DADEP, adelantará las acciones policivas que correspondan para recuperar su tenencia y posesión y ejercerá las acciones de control que sean necesarias para prevenir nuevas ocupaciones ilegales, sin perjuicio de la responsabilidad que le asiste a la entidad Distrital que tenga la administración y custodia del bien inmueble.

<sup>3</sup> "Los bienes de uso público del Estado, tienen como característica ser inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la Constitución Política).

a) *Inalienables*: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.

b) *Inembargables*: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.

c) *Imprescriptibles*: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados. Corte Constitucional, sentencia T - 566 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero. Esta jurisprudencia ha sido reiterada en múltiples fallos de la Corte Constitucional, entre otros, en las sentencias T - 572 de 1994 y T - 150 de 1995.


Asimismo, coordinará las acciones necesarias para garantizar la seguridad, la convivencia pacífica, la participación y el goce efectivo de los derechos humanos de los habitantes la Urbanización Santa Rosa.

*Parágrafo. Para efecto de lo establecido en el presente artículo, se podrán implementar las medidas normativas y el procedimiento contenido en el decreto Distrital 227 de 2015 "Por medio del cual se adopta el programa de Acompañamiento Integral para Mitigación del Impacto Social Derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental y se dictan otras disposiciones".*

*Parágrafo 2°. El ejercicio de las medidas policivas no estará supeditado al saneamiento previo de los predios." (Subrayados fuera del texto).*

Finalmente, todas las entidades distritales y dependencias comprometidas con el presente asunto deben actuar de manera urgente y coordinada, por cuanto como lo manifestó el antiguo "Fondo de Prevención y Atención de Emergencias- FOPAE, hoy Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático - IDIGER, mediante el diagnóstico técnico (CT) 6889 de 2013, según el cual concluyó que se está configurando una situación de riesgo público, asociado al deterioro dado por las deficiencias constructivas, las existentes condiciones de alta humedad, la falta de mantenimiento, ocupación indebida y en general el abandono a que están sujetas las unidades habitacionales de la Ciudadela Santa Rosa" (considerando del Decreto Distrital 518 de 2015).

Por una Bogotá Mejor para Todos,

  
**PEDRO ALBERTO RAMÍREZ JARAMILLO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:**

Proyectó:	Giovanni Herrera Carrascal
Revisó y Aprobó:	Pedro Alberto Ramírez Jaramillo
Fecha	Febrero 17 de 2017
Código Archivo:	1100800 - Conceptos Jurídicos
Anexos:	0 folios