

****20201100034453****Bogotá D.C, 24-11-2020
110**MEMORANDO**

PARA: **LEANDRO CORTÉS RODRÍGUEZ**
Subdirector de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público

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

REFERENCIA: **Radicados 20203060021063 del 10/08/2020 y 20203060027433 de 23/09/2020**

ASUNTO: **CONCEPTO JURIDICO DE ENAJENACION A TITULO ONEROSO DE BIENES INMUEBLES FISCALES DE PROPIEDAD DEL DISTRITO.**

Cordial saludo

En atención a la solicitud de emisión de un concepto Jurídico, esta Oficina Asesora Jurídica se permite responder en los siguientes términos:

I. COMPETENCIA DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.

Las funciones de la Oficina Asesora Jurídica del DADEP se encuentran contenidas en el Decreto Distrital 138 de 2002, Artículo 3º *“Funciones de la Oficina Asesora Jurídica”*, numeral 5º, el cual establece que dentro de las funciones de esta Oficina, se encuentra:

“5) Emitir conceptos y absolver consultas en materia jurídica que le formulen los particulares, las distintas dependencias del Departamento y las autoridades en general, que tengan relación con los asuntos de competencia de la entidad y que no estén a cargo de otra dependencia.”

Por otro lado, y de conformidad con el procedimiento de emisión de conceptos vigente para la entidad, es claro que el objetivo de dicho procedimiento es: *“Dar soluciones jurídicas a interrogantes que se formulen frente a situaciones generales a través de la interpretación normativa y jurisprudencial, para garantizar seguridad jurídica a la entidad y a cada una de sus dependencias, estableciendo unidad de criterio y fijando la posición jurídica de la entidad.”*

II. PROBLEMAS JURÍDICOS.

1. ¿Es necesario que se reglamente por parte de la Alcaldía Mayor el artículo 80 del Acuerdo 761 de 2020, en el sentido de delegar en los representantes legales de las entidades, en especial de nuestra Directora, la facultad que se le otorgó a la Alcaldesa Mayor para realizar las enajenaciones?
2. ¿El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, podría realizar directamente la venta de inmuebles fiscales propiedad del Distrito Capital o se debe realizar a través de un intermediario idóneo?

III. NORMATIVIDAD APLICABLE.

- Acuerdo Distrital 018 de 1999.
- Acuerdo Distrital 761 de 2020.
- Decreto Distrital 854 de 2001.
- Decreto Distrital 041 de 2006.

IV. POSICIÓN DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA FRENTE AL CASO EN COMENTO.

Con base en lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica se dispone a analizar la situación y exponer su posición al respecto:

1. Reglamentación del artículo 80 del Acuerdo 761 de 2020:

Esta Oficina Asesora entiende que al señalar la posibilidad de reglamentación de la norma en estudio, se refiere concretamente al inciso primero de la misma, el cual apunta a la facultad de la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. para que realice, *“de conformidad con las normas que regulen la materia, la enajenación a título oneroso de los bienes inmuebles fiscales de propiedad del Distrito, que no sean necesarios para el funcionamiento administrativo de entidades distritales.”* Esto, a diferencia del contenido del parágrafo 1 del citado artículo 80º que menciona competencias previamente existentes en cabeza del DADEP, motivo por el cual deben valorarse de forma diferente al inciso primero del mismo artículo. En consecuencia y con el fin de atender debidamente su solicitud, se analizará lo concerniente a los dos textos (el contenido del inciso primero y el contenido del parágrafo 1º del artículo 80º) de manera separada:

“Artículo 80. Enajenación a título oneroso de bienes inmuebles fiscales de propiedad del Distrito. Autorícese a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., durante el período de vigencia del presente Plan, para realizar de conformidad con las normas que regulan la materia, la enajenación a título oneroso de los bienes inmuebles fiscales de propiedad del Distrito, que no sean necesarios para el funcionamiento administrativo de entidades distritales.

Parágrafo 1. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias otorgadas al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) que respecto de la administración de los bienes inmuebles fiscales posee.

Parágrafo 2. *La Alcaldía Mayor dentro de los estudios que contienen la sustentación jurídica y técnica que fundamentan dicha enajenación, deberá incorporar un análisis en donde consten las razones por las cuales ese inmueble, no puede reemplazar uno que actualmente tenga en arrendamiento cualquiera de los sectores que hacen parte de la estructura del Distrito. En el marco de la facultad otorgada en el presente artículo se informará al Concejo Distrital del uso de esta facultad por la Administración Distrital cada seis (6) meses.”¹ (Subrayas fuera de texto).*

Con relación al inciso primero del artículo 80 del Acuerdo 761 de 2020, es importante mencionar que el contenido de la norma citada es similar en contenido y propósito a lo estipulado durante la administración distrital anterior en el Plan Distrital de Desarrollo definido en el Acuerdo 645 de 2016 (derogado casi en su totalidad por el Acuerdo 761 de 2020, artículo 157º).

Mientras subsistió la vigencia del Acuerdo 645 de 2016, la administración distrital consideró necesario en su momento adoptar el Decreto Distrital 085 del 01 de marzo de 2017 con el fin de “*delegar en los/as Secretarios/as de Despacho, Directores/as de Departamentos Administrativos y de Unidades Administrativas Especiales con y sin Personería Jurídica (...), la facultad para enajenar a título oneroso los bienes inmuebles fiscales que sean de propiedad de las entidades y organismos bajo su dirección y representación, y que no sean necesarios para su funcionamiento administrativo, previo estudio y sustentación jurídica y técnica que fundamente dicha enajenación.*”² Esto con el fin de implementar el contenido del artículo 160º del citado Acuerdo 645 de 2016; para tales efectos la Alcaldía Mayor señaló lo siguiente dentro de las consideraciones del Decreto 085 de 2017:

“Que el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 estableció que las autoridades administrativas podrán, mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, mientras que el artículo 10 ídem, precisa que en el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

Que el artículo 17 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, señala que las autoridades administrativas del Distrito Capital, podrán delegar el ejercicio de sus funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, de conformidad con la Constitución y la Ley, especialmente con la Ley 489 de 1998.

Que mediante el Acuerdo Distrital 645 de 2016 se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016- 2020 “Bogotá Mejor Para Todos”.

Que el artículo 120 ídem autorizó al Alcalde Mayor, para que durante el periodo de vigencia del citado Plan de Desarrollo, efectúe la enajenación a título oneroso de los bienes inmuebles fiscales de propiedad del Distrito Capital, que no sean necesarios para el funcionamiento administrativo de las entidades distritales, proceso que deberá realizarse de conformidad con las normas superiores que regulan la materia relacionada con la enajenación de tales bienes fiscales.

¹ Acuerdo Distrital 761 de 2020, artículo 80º.

² Decreto Distrital 085 de 2017, artículo 1º.

Que con el fin de cumplir con la autorización conferida por la precitada norma al Alcalde Mayor, se hace necesario delegar en los titulares de los despachos de las entidades y organismos distritales, la facultad de enajenar a título oneroso los bienes inmuebles fiscales que sean de propiedad de las entidades bajo su dirección y representación, y que no sean necesarios para su funcionamiento administrativo, cumpliendo estrictamente las disposiciones legales y reglamentarias vigentes que regulan la materia relacionada con la enajenación de los bienes fiscales de propiedad de las entidades públicas.”

Con base en las normas citadas se aprecia claramente que la administración distrital considera necesario que el tipo de facultades concedidas al entonces Alcalde Mayor de Bogotá D.C. como las expuestas en los párrafos antecedentes, exigen una delegación para que las mismas puedan ser ejercidas por parte de las entidades distritales. Como quiera que el artículo 3º del Decreto Distrital 085 de 2017 estipulo que tendría vigencia “únicamente durante el periodo de vigencia del Plan Distrital de Desarrollo adoptado mediante el Acuerdo Distrital 645 de 2016”, a la fecha, el Decreto 085 ha perdido vigencia por la derogatoria que el Acuerdo Distrital 645 de 2016 hiciera el Acuerdo 761 de 2020.

Por lo anterior, se considera necesario que la facultad en cabeza de la Alcaldesa Mayor definida en el inciso primero del artículo 80º del Acuerdo 761 de 2020 sea delegada con fundamento en las mismas razones legales que originaron la expedición del Decreto Distrital 085 de 2017.

De otro lado, el parágrafo 1º del artículo 80º del Acuerdo 761 de 2020 ya referido anteriormente, señala que la facultad concedida a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. en el inciso primero del mismo artículo, se concede *“sin perjuicio de las competencias otorgadas al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) que respecto de la administración de los bienes inmuebles fiscales posee.”*

Esta precisión que hace la norma transcrita obedece a una excepción a la regla definida en el inciso primero del artículo 80º en estudio, y por lo tanto, hace referencia a las normas que de manera previa y en debida forma, han sido expedidas y delegadas a título de competencias en cabeza del DADEP en materia de administración de bienes fiscales, y que por lo tanto, siguen vigentes. Sobre la materia cabe anotar que la Dirección Jurídica de la Secretaría de Gobierno se pronunció con relación al concepto de “administración” que sobre este tipo de bienes ejerce el DADEP, mediante oficio 20191800263921 del 11 de abril de 2019 al analizar el alcance de las competencias del DADEP para la enajenación de bienes fiscales, y aunque el análisis de fondo se centraba en la aplicación del artículo 120º del Acuerdo Distrital 645 de 2016 acerca de la transferencia de bienes inmuebles a título gratuito, la Secretaría señaló y ratificó expresamente que las competencias previas en cabeza del DADEP reconocidas en el Acuerdo Distrital 018 de 1999 y el Decreto Distrital 854 de 2001 no habían sido derogadas y continuaban vigentes.

Sumado a lo anterior, en el mismo pronunciamiento de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno se aclara la postura por la cual se entienden vigentes las competencias expresas en cabeza del DADEP consignadas en el Acuerdo 018 de 1999 y el Decreto Distrital 854 de 2001, van de la mano con la interpretación de la expresión “administrar” en el sentido de permitirle al DADEP la enajenación de los bienes que administra³:

³ SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO, Dirección Jurídica. Oficio 20191800263921 del 11 de abril de 2019.

“En ese orden, debemos señalar que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, es la entidad encargada de ejercer la administración directa o indirectamente de todos los bienes inmuebles del nivel central del Distrito Capital, recibir, custodiar y administrar todos los bienes inmuebles que le transfiera otras entidades distritales, tal como lo señala el Acuerdo 18 de 1999.

Así mismo, el Decreto Distrital 854 de 2001, complementó y señaló las competencias que tiene el DADEP, entre otras, para celebrar convenios interadministrativos, adjudicar y celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con el patrimonio inmobiliario Distrital, incluyendo aquellos que impliquen actos de disposición sobre bienes de naturaleza fiscal.

Es de anotar que el uso del vocablo “Administrar” incorporado en el Acuerdo 18 de 1999 debe entenderse en su tenor literal y no de manera restrictiva, en el sentido de considerar que la administración implica no solo actos de gestión, organización, planeación o dirección, sino que además implica, incluso, actos de transferencia o enajenación tal como lo ratifica el Decreto 854 de 2001 en su artículo 61º.

Es por ello, que haciendo una lectura sistemática tanto del Acuerdo Distrital 18 de 1999 y del Decreto Distrital 854 de 2001, es loable concluir que es el DADEP el competente para celebrar actos de disposición sobre bienes de naturaleza fiscal, con los requisitos y parámetros que la misma ley señala.”

Por lo anterior, basados en la misma premisa según la cual el contenido de las estipulaciones del inciso primero del artículo 80º del Acuerdo Distrital 761 de 2020 no derogaron las facultades contenidas en el Acuerdo 18 de 1999 y el Decreto Distrital 854 de 2001, sino que por el contrario, son ratificadas de forma tácita en la excepción señalada en el párrafo 1º del mismo artículo 80º del Acuerdo 761 de 2020, se concluye que actualmente el DADEP no requiere delegación de facultades para el cumplimiento de tales normas, salvo por la condición especial de procedimiento consignada en el párrafo 2º del mismo artículo 80º en estudio, lo cual supedita la facultad existente sobre bienes fiscales a una evaluación especial relacionada con la capacidad de reemplazó de bienes tomados en arrendamiento.

Cabe anotar que el mismo sentido de la aplicación del Acuerdo 18 de 1999 y el Decreto Distrital 854 de 2001, debe entenderse lo concerniente al Decreto Distrital 041 de 2006 como norma previa y de carácter especial (aplicable a casos de daciones en pago).

2. Gestión directa o indirecta de venta de bienes inmuebles fiscales:

A la pregunta de si el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, podría realizar directamente la venta de inmuebles fiscales propiedad del Distrito Capital o se debe realizar a través de un intermediario idóneo, se debe traer a colación lo que de forma prudente señala la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público en su consulta, al señalar la vigencia del Decreto

Nacional Único Reglamentario 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.2.1.4., por cuanto se trata de norma de carácter especial (relativa a asuntos de contratación estatal, a los cuales está sujeto el DADEP en su calidad de departamento administrativo del orden distrital), como también se trata de norma de superior jerarquía, pues es norma nacional, y por lo tanto, el contenido del artículo 80º del Plan Distrital de Desarrollo vigente para Bogotá D.C. contenido en el Acuerdo 761 de 2020 no afecta, limita o restringe la aplicación de dicha norma de carácter nacional y especial.

Es importante señalar que la vocación del artículo 80º del Acuerdo Distrital 761 de 2020 apunta a la disposición de inventario inmobiliario dentro de las entidades distritales -no solo el DADEP- siempre y cuando este no deba o pueda ser utilizado para el funcionamiento administrativo de dicha entidades o para el ejercicio de las funciones de alguna de estas entidades (artículo 79º, Acuerdo Distrital 761 de 2020), para lo cual será necesario haber agotado previamente el cumplimiento de estas disposiciones distritales.


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

Anexos: N/A

Proyectó: Oscar Eduardo Gómez – Abogado contratista OAJ 

Revisó: Carlos Alfonso Quintero Mena

Fecha: noviembre 2020

Código de archivo: