



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. 20181100132031



Bogotá D.C., 11-10-2018
110-OAJ

Doctor
EDUARDO AUGUSTO SILGADO BURBANO
Alcalde Local de Antonio Nariño
Calle 17 Sur No. 18 - 49
Teléfono 4432490

Referencia: Radicado DADEP No. 20183010026523 del 04-09-2018 Memorando de SAI
Radicado DADEP No. 2018-400-017058-2 del 22-08-2018
Radicado Alcaldía Local de Antonio Nariño No. 20186530084941 del 03-08-2018

Asunto: Concepto jurídico respecto al retiro urgente de postes del sistema de telegrafía ubicados en la Carrera 24 entre calles 13 Sur y 19A Sur, por parte de la Alcaldía de Antonio Nariño

LA CONSULTA

Su Despacho solicitó a esta entidad retirar las estructuras de los nueve postes encontrados en terreno - al parecer del sistema de telégrafos - que no se encuentran en uso y están ubicados en la carrera 24 entre calles 13 sur y 19A Sur ante la pérdida de verticalidad de los mismos, situación que amenaza los predios circundantes y a los peatones.

Esta solicitud fue recibida por la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público, la cual mediante el memorando radicado 20183010026523 efectivamente entregado el 26 de septiembre de 2018 trasladó la consulta jurídica a esta Oficina Asesora Jurídica.

COMPETENCIA DEL DADEP

El DADEP, según el Acuerdo 018 de 1999 expedido por el Concejo de Bogotá, tiene como misión en su artículo 2º: *"contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Bogotá D.C, por medio de una eficaz defensa del espacio público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria"*.

De conformidad con las funciones del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, según el artículo 3º del Acuerdo 018 de 1999, son sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades (*entre las otras autoridades: las Alcaldías Locales*), la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital; la administración de



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

los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital.

Lo anterior sin perjuicio de otras competencias y funciones asignadas al DADEP en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), en los Decretos Distritales 138 de 2002, 603 de 2007, 545 de 2016, 563 de 2017, 540 de 2018, 552 de 2018, etc., entre otras normas distritales vigentes.

ANÁLISIS JURIDICO

El concepto de espacio público cuenta con definición legal, la cual en la actualidad se encuentra consagrada en tres normas: el artículo 5° de la ley 9ª de 1989 (ley de Reforma Urbana), el artículo 117 de la ley 388 de 1997 (ley de Desarrollo Territorial) y el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia).

Así, el *espacio público* es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

De manera muy sencilla el espacio público lo constituyen las calles, las vías, los andenes, los parques, las plazas y plazoletas, las zonas verdes en general, las zonas de cesión obligatoria gratuita o cesiones urbanísticas, entre otros elementos constitutivos y complementarios que lo conforman.

De conformidad con el principio y la presunción de la buena fe (artículo 83 de la Constitución Política de 1991) asumimos como cierto lo manifestado en su comunicación 20186530084941 del 03-08-2018 (Radicado 2018-400-017058-2 del 22-08-2018 del DADEP), esto es, que se trata de nueve postes del sistema de telégrafos, que no se encuentran en uso, que han perdido su verticalidad y están ubicados en la carrera 24 entre calles 13 sur y 19A Sur.

Analizando otro aspecto, es importante acudir al Código Civil que en el artículo 2341 y siguientes consagra el tema de la responsabilidad civil extracontractual, la definición de esta institución es la siguiente:

“ARTICULO 2341. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.”



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

Al respecto, vale la pena recalcar que este tipo de responsabilidad, surge al margen de un vínculo generando consecuencias de tipo daño.

Por su parte, el artículo 2350 de la misma disposición normativa consagra lo pertinente a la responsabilidad por edificio en ruina en los siguientes términos:

“ARTICULO 2350. El dueño de un edificio es responsable de los daños que ocasione su ruina, acaecida por haber omitido las reparaciones necesarias, o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia. No habrá responsabilidad si la ruina acaeciere por caso fortuito, como avenida, rayo o terremoto.

Si el edificio perteneciere a dos o más personas pro indiviso, se dividirá entre ellas la indemnización, a prorrata de sus cuotas de dominio.”

Vale la pena traer a colación artículos de rango constitucional que tienen relación directa con lo aquí discutido, por su parte el artículo 2° dispone lo relativo a los fines esenciales del estado y el artículo 90° el tema de la responsabilidad del estado, tales artículos consagran lo siguiente:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”

Estos artículos de rango constitucional a título de prevención incorporan el tema de la prevención del daño antijurídico, de ahí la necesidad de una política de prevención que busca evitar la causación de este tipo de daños, es decir, impedir dentro de lo posible que la Administración cause con su acción u omisión daños antijurídicos. Entonces, mencionamos el Decreto Distrital 430 de 2018 *“Por el cual*



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

se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, que en su artículo 39° dispone:

“Artículo 39. Prevención del Daño Antijurídico. Las entidades y organismos distritales desarrollarán la prevención de conductas que puedan generar una lesión ilegítima o daños a los particulares o al Distrito Capital, que en el ejercicio de la función pública lleven a la administración a responder por los perjuicios patrimoniales y/o extrapatrimoniales que se causen.

Adicionalmente, la Prevención del Daño Antijurídico hace parte de la Defensa Judicial y consiste en solucionar, mitigar o controlar la falencia administrativa o misional que genera litigiosidad. (...)”

Ahora bien, se llama la atención a que en este evento son varios los derechos fundamentales que eventualmente pueden verse vulnerados ante el deterioro en la estructura de postes del sistema de telegrafía ubicados en la carrera 24 entre calles 13 Sur y 19A Sur - Localidad de Antonio Nariño, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal y familiar, a la seguridad personal, entre otros.

Ahora bien, la jurisprudencia le ha dado una connotación especial al derecho fundamental a la seguridad personal, así la Corte Constitucional a través de sentencia T - 780 de 2011 de veinte (20) de octubre de dos mil once (2011) en el marco de la acción de tutela instaurada por Manuel de Jesús Pulgarin Jaramillo, obrando como agente oficioso de su madre la señora Blanca Lilia Jaramillo Alzate, contra Empresas Públicas de Medellín, definió este derecho fundamental así:

“Esta Corporación ha definido el contenido y delimitado el ámbito del derecho constitucional fundamental a la seguridad personal. Al respecto, ha señalado que el derecho fundamental a la seguridad personal, “es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad...” En el mismo sentido, esta corporación determinó que con base en el mencionado derecho fundamental, los individuos “pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar.”
(Negrillas fuera del texto original)

Esta misma providencia, indica la actuación de las autoridades ante la posible vulneración de derechos fundamentales en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad personal, como una manifestación del principio de igualdad ante las



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

cargas públicas, enmarca el deber que tienen las autoridades de proteger a las personas cuando están expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar. Este deber se traduce en la obligación de prevenir los riesgos extraordinarios y adoptar medidas concretas para evitar que tales riesgos, una vez configurados, se materialicen.”

Reconociendo esta posible vulneración a derechos fundamentales, es de vital importancia traer a colación la figura de la atención prioritaria de peticiones, contenida en el artículo 20° 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*”, que dispone:

“ARTÍCULO 20. Atención prioritaria de peticiones. Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado.

Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.”

Pues bien, tras haber expuesto varias instituciones claves como la responsabilidad civil extracontractual, la prevención del daño antijurídico y la eventual vulneración de varios derechos constitucionales, resulta fundamental aclararle a la Alcaldía Local de Antonio Nariño que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP NO es autoridad de policía en el Distrito Capital de Bogotá, como sí lo son las Alcaldías locales - incluido su Despacho, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3) del artículo 186 del Código de Policía de Bogotá (contenido en el Acuerdo 079 de 2003 aprobado por el Concejo de Bogotá).

La posición jurídica según la cual el DADEP no es una autoridad de policía fue expuesta, sustentada y desarrollada claramente en el concepto vinculante emitido por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (actualmente sus funciones las cumple la Secretaría Jurídica Distrital), mediante el concepto radicado de la Secretaría de Gobierno No. 20143810096131 del 02-04-2014 y Radicado DADEP No. 2014ER6036 del 03-04-2014, del cual se proceden a rescatar algunos fragmentos valiosos para su conocimiento:

“Hasta aquí es necesario tener en cuenta que a los Alcaldes Locales en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 7° del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, les corresponde ejecutar las operaciones necesarias con el fin de proteger, recuperar y conservar el espacio público, actividad que deberán desarrollar en virtud de las competencias dadas por el Código de

GMC



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

Policía de Bogotá, D.C., tal y como se expondrá más adelante, mientras que al DADEP le es dado defender el espacio público a través de la interposición ante las autoridades distritales de policía competentes las querellas, las solicitudes o las quejas con el fin que se inicie la actuación que corresponda en aras de lograr la preservación del mismo.

El DADEP (...) señalo que de conformidad con las funciones asignadas por el Acuerdo 18 de 1999, no es una autoridad de policía para implementar las medidas necesarias para la protección del espacio público, sino la entidad encargada de trazar, proponer, coordinar y velar por la adopción y ejecución de las políticas sobre espacio público que involucren su acceso, generación, defensa, sostenibilidad, así como del patrimonio inmobiliario de Bogotá D.C., tendiente a garantizar el uso, goce y disfrute del derecho colectivo frente al proceso de consolidación urbana en aras de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

(...)

Es decir que las Alcaldías Locales tienen la competencia expresa de adelantar las medidas necesarias para garantizar la protección y recuperación del espacio público perteneciente a su localidad, y en esa medida como quiera que el predio aquí aludido hace parte de la localidad de Teusaquillo (Localidad N. 13) según consta en el informe de la visita técnico administrativa realizada por DADEP ..., es correcto afirmar que la responsabilidad de recuperar los andenes es de la Alcaldía Local Teusaquillo”.

(...)

Con base en lo expuesto, se concluye de manera inequívoca que el DADEP no es una autoridad distrital ni administrativa de policía, por no haberle sido atribuida dicha competencia ni función por el Concejo Distrital en su respectiva norma de creación, ni haberle dado dicha calidad en el Código de Policía de Bogotá, D.C., sumado a lo expuesto por el Concejo de Estado es uno de los extractos jurisprudenciales reseñados, en el sentido que en el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público no está expresamente concebido como una autoridad de policía en el Acuerdo Distrital 18 de 1999.

(...)

En ese contexto, debe hacerse referencia al artículo 135 del Acuerdo Distrital 079 de 2003, el cual establece que la función de policía de las autoridades de policía es “la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del Poder de Policía dentro del marco de la Constitución y la ley y de escoger los medios benignos y favorables para proteger los derechos fundamentales frente a peligros y amenazas para la convivencia”, con lo que de primera mano se concluye que dicha función la ejercen las autoridades de policía, calidad que no tiene el DADEP.”



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

CONCEPTO JURIDICO

A partir de todo el análisis jurídico previo realizado, procedemos a resolver lo solicitado.

Este Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP le informa que carece de competencia para efectuar el retiro de los nueve postes del sistema de telégrafos, que no se encuentran en uso, que han perdido su verticalidad y están ubicados en la carrera 24 entre calles 13 sur y 19A Sur, dentro de la jurisdicción de la localidad de Antonio Nariño.

De otra parte, el DADEP NO es propietario de esos bienes - postes del sistema de telégrafos -; tales postes no se encuentran incorporados en el Inventario del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Capital de Bogotá que lleva esta entidad por virtud del Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá.

Adicionalmente, como se manifestó en el acápite denominado análisis jurídico de este documento, el DADEP no ostenta la calidad ni la condición de autoridad distrital de policía, por cuanto en la norma de creación no se le asignó dicha condición y menos la previsión de desarrollar sus funciones bajo esa calidad, aunado a que en el listado de las autoridades distritales de policía según los artículos 186 y 199 del Código de Policía de Bogotá (contenido en el Acuerdo 079 de 2003 aprobado por el Concejo de Bogotá) no se encuentra incluido este Departamento Administrativo.

Sin perjuicio de lo anterior, esta entidad es consciente de la eventual vulneración a derechos constitucionales fundamentales - *tales como el derecho a la vida, a la integridad personal y familiar, a la seguridad personal, entre otros* - que se puede presentar y la evidente necesidad de evitar riesgos extraordinarios para los habitantes y transeúntes de las áreas donde se encuentra la infraestructura de los postes de telegrafía que no se encuentran en uso, que han perdido su verticalidad y están ubicados en la carrera 24 entre calles 13 sur y 19A Sur.

Ahora bien, frente a la eventual vulneración de los derechos constitucionales fundamentales referidos atrás, la eventual responsabilidad patrimonial atribuible al Distrito Capital de Bogotá que se pudiere generar, y en cumplimiento de las políticas y directrices de prevención del daño antijurídico de la actual Secretaría Jurídica Distrital, exhorto de manera respetuosa a su Despacho, que sí es autoridad de policía, y que sí cuenta con la competencia para "*dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público*", de conformidad con lo previsto en el numeral 7° del artículo 86 del Estatuto Orgánico de Bogotá, contenido en el Decreto - Ley 1421 de 1993, retire de manera inmediata los referidos postes de telegrafía o, en su defecto, que se adopten los planes de contingencia y las decisiones urgentes para solucionar de manera definitiva esta situación.

ENC

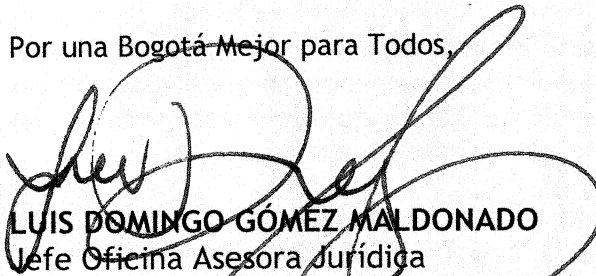


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

Este llamado es de carácter perentorio comoquiera que, se evidencian los problemas estructurales de los postes y la eventual vulneración a derechos fundamentales que se puede presentar, de ahí que si bien es cierto se remite copia a posibles entidades propietarias de estos postes, está en su cabeza el retiro inmediato de los mismos en aras de evitar perjuicios irremediables y atendiendo la atención prioritaria y la necesidad de adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para cesar el peligro.

En ese sentido, le solicitamos de manera urgente tomar las medidas eficaces y pertinentes para atender esta problemática local.

Por una Bogotá Mejor para Todos,


LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:

Proyectaron:	Daniela Rosero Melo <i>DRM</i> Giovanni Herrera Carrascal <i>GHC</i>
Aprobó	Luis Domingo Gómez Maldonado
Fecha	Octubre de 2018
Código Archivo:	1100800 - Conceptos Jurídicos
Anexos:	0 folios

C.C. ADRIANA LUCÍA JIMÉNEZ RODRÍGUEZ - Directora Jurídica Secretaría Distrital de Gobierno.
Edificio Liévano Calle 11 No. 8 - 17. Teléfonos: 3387000 - 3820660 / Ciudad

C.C. ANA LUCY CASTRO CASTRO - Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos -
Secretaría Jurídica Distrital Carrera 8 N° 10-65 Teléfono 3813000

C.C. DIEGO IVÁN PALACIOS - Subdirector de Asuntos Legales - UAESP. Avenida Caracas No. 53 - 80.
Teléfono: 3580400

C.C. JAVIER ORTIZ MUÑOZ - Director Jurídico de Codensa. Carrera 13A No. 93 - 66. Teléfono:
6016060

C.C. AREA JURÍDICA DE TELEFÓNICA Correo: oscar.pena@telefonica.com. Teléfono:
7050000 Ext. 71524

C.C. PEDRO RAMÍREZ JARAMILLO / Subdirector de Administración Inmobiliaria y del Espacio
Público del DADEP