

Al contestar cite este número:
Radicado DADEP No. 20181100024331



Bogotá D.C, 21-02-2018

110-OAJ

Doctor
FABRICIO JOSE GUZMAN MARTINEZ
Alcalde local de Kennedy (E)
Transversal 78 K No. 41A - 04 Sur
Tel. 4481400

ASUNTO: Transferencia a título gratuito de los Humedales la Chucua de la Vaca y la Tortuga

REFERENCIA: Radicado DADEP No. 20174000250722 del 29 de diciembre de 2017
Radicado No. 20175820024863 de la Alcaldía Local de Kennedy

Respetado Dr. Guzmán

LA CONSULTA

La Secretaria Distrital de Gobierno remitió a esta entidad su escrito de la referencia donde formuló consulta según la cual solicita a esta Oficina Asesora Jurídica que emita concepto jurídico identificando la posibilidad de transferir a título gratuito a la Secretaria Distrital de Ambiente y/o Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá los predios de los Humedales la Chucua de la vaca y la Tortuga, previo registro en el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

COMPETENCIA DEL DADEP

El DADEP, con fundamento jurídico en el Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá, artículo 7 literal a), le corresponde, entre otras funciones, diseñar, organizar, operar, controlar, mantener, reglamentar y actualizar el Inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital.

Adicionalmente, el DADEP tiene por función, entre otras, fijar las políticas en materia de defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá, así mismo se encarga de asesorar a las autoridades locales (léase las Alcaldías Locales, Inspecciones de Policía, entre otros) en el ejercicio de las funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes (con fundamento en lo previsto por el artículo 4 literales b) y c) del Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá).

Lo anterior sin perjuicio de otras competencias y funciones asignadas al DADEP en el Acuerdo 018 de 1999, en el POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), en los Decretos Distritales 138 de 2002, 456 de 2013, 545 de 2016, 563 de 2017, etc., entre otras normas distritales.

FKC

ANÁLISIS JURÍDICO

Para efectos de realizar el análisis jurídico se van a abordar los siguientes temas:

1. Los Fondos de Desarrollo Local
2. Los Humedales en el Distrito Capital de Bogotá
3. El Inventario del Patrimonio Inmobiliario en el Distrito Capital de Bogotá
4. La sentencia del 16 de agosto de 2007 proferida por el Consejo de Estado, M.P. Mauricio Fajardo Gómez

1. Los Fondos de Desarrollo Local

De acuerdo con la consulta formulada ante esta Oficina, se afirma que los predios específicamente identificados en la comunicación de la Alcaldía Local de Kennedy integran el área de los Humedales la Chucua de la vaca y la Tortuga, los cuales fueron adquiridos por el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy mediante la escritura pública No. 2220 del 30 de diciembre de 2015 y No. 2290 del 31 de diciembre de 2015, respectivamente.

Según el artículo 87 del Decreto - Ley 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá), en cuanto a la naturaleza jurídica de los Fondos de Desarrollo Local - FDL se tiene: *“En cada una de las localidades habrá un fondo de desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio. Con cargo a los recursos del fondo se financiarán la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras. La denominación de los fondos se acompañará del nombre de la respectiva localidad”*. A su vez, el artículo 88 del Decreto - Ley 1421 de 1993 regula el tema del patrimonio de tales fondos y su composición.

Así, tratándose los Fondos de Desarrollo Local de personas jurídicas públicas distintas del Distrito Capital de Bogotá - Sector Central de la Administración Distrital de Bogotá, los bienes inmuebles que éstos adquieran bajo cualquier título, les pertenecen a tales fondos, ingresan a sus respectivos patrimonios y en esa medida deben ser administrados igualmente por tales fondos, salvo contrato o convenio o norma jurídica que disponga algo en contrario respecto de algún predio en particular.

En ese orden de ideas, el DADEP no tiene injerencia ni competencia alguna respecto de los bienes inmuebles de propiedad de otras entidades distritales de los Sectores Administrativos: 1) Descentralizado y 2) Sector de Localidades, al cual pertenece el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy, las cuales tienen su propia autonomía, personería jurídica y patrimonio independiente. Tampoco el DADEP ejerce “el control” (en términos contables) respecto de dichos predios.

2. Los Humedales en el Distrito Capital de Bogotá

Respecto del tema de los humedales es importante tener en cuenta que constituyen parte del espacio público de la ciudad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 del Código Nacional de Policía y Convivencia (incorporado en la Ley 1801 de 2016).

La definición legal del espacio público en Colombia, y por ende aplicable en el Distrito Capital de Bogotá, se encuentra incorporada en tres normas a saber: (i) el artículo 5º de la ley 9ª de 1989 (ley de Reforma Urbana), (ii) el artículo 117 de la ley 388 de 1997 (ley de Desarrollo Territorial) y (iii) el artículo 139 de

la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), en la medida que estas tres normas han sido aprobadas por el Congreso de la República, se complementan y no hubo derogatoria tácita ni expresa por parte de la última norma respecto de las normas anteriores.

En ese orden de ideas, el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) complementó la definición legal de *espacio público* así:

*“Artículo 139. Definición del 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.*

***Constituyen espacio público:** el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, **fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua**, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo. (...)*”

Como novedad interesante del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia - ley 1801 de 2016 en su artículo 139, en cuanto a la definición legal del espacio público, se puede advertir que incorpora **las áreas protegidas** y **las áreas de especial importancia ecológica** (art. 79 C.P.), así como los humedales y las rondas de los cuerpos de agua, entre otros.

Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional de Colombia en sus múltiples sentencias sobre temáticas ambientales ha dejado establecido que pertenecen por ejemplo a la categoría de áreas de especial importancia ecológica los humedales (sentencia T - 666 de 2002), entre otros ecosistemas objeto de especial protección constitucional.

Conviene recordar que respecto al tema de humedales deben seguirse de cerca los lineamientos que se encuentran incorporados en el Decreto 386 de 2008 *“Por el cual se adoptan medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*.

3. El Inventario del patrimonio Inmobiliario del Distrito Capital de Bogotá

Como ya se había mencionado, el DADEP, con fundamento jurídico en el Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá, artículo 7 literal a), le corresponde, entre otras funciones, diseñar, organizar, operar, controlar, mantener, reglamentar y actualizar el Inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital.

De acuerdo con lo anterior, esta entidad tiene el deber de incorporar al inventario de bienes del Distrito los predios que sean adquiridos por los Fondos de Desarrollo Local cuando estos se requieran para la protección de cuerpos de agua, fuentes hídricas, **humedales** y zonas de manejo

y preservación ambiental, tal como lo dispuso el Decreto Distrital 480 de 2014 “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la adquisición de inmuebles para fines ambientales en las localidades de la ciudad y se dictan otras disposiciones”, que específicamente en su artículo 2 señaló:

“Artículo 2.- Obtenido el título traslativo de dominio por parte de la entidad adquirente, se remitirá copia de la escritura pública, acto administrativo o sentencia, según sea el caso, debidamente registrada ante la Oficina de Instrumentos Públicos, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, para que adelante las diligencias de inclusión del predio en el inventario de bienes del Distrito Capital, con el fin de que se determine su administración, custodia y manejo.” (Negrillas fuera del texto original).

4. La sentencia de 16 de agosto de 2007 proferida por el Consejo de Estado M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Acción Popular No. 2004 - 00992

En providencia de 16 de agosto de 2007 el Consejo de Estado revocó la sentencia de 27 de enero de 2006 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, entre otras resoluciones indicó declarar violados los derechos o intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y al goce de un medio ambiente sano, por parte del Distrito Capital de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital (actual Secretaría Distrital de Planeación - SDP) en ese mismo orden de ideas condenó en abstracto al Distrito Capital de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital a: (1) pagar a título de indemnización de perjuicios, a favor de la comunidad y por conducto de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR -, la totalidad de los costos ambientales causados por el daño que se ha verificado, resultante de la vulneración de los derechos o intereses colectivos generados y; (2) adelantar las acciones judiciales que sean necesarias en aras de recuperar para el dominio público los terrenos en los que se encontraba ubicado el humedal El Burro.

Lo anterior teniendo como gran sustento jurídico que, los humedales, su ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental - ZMPA contigua, eran y son zonas protegidas y de usos limitados y que de los hechos de la demanda era posible inferir que con las omisiones en que incurrió la administración distrital respecto de la protección y preservación del humedal El Burro, no solo se afectó el patrimonio público sino que también, por conexidad, esa conducta vulneró el derecho colectivo a un ambiente sano, en tanto es indiscutible la contribución de los humedales para la sostenibilidad ambiental y el equilibrio ecológico.

CONCEPTO JURÍDICO

En la medida que los predios específicamente identificados en la comunicación de la Alcaldía Local de Kennedy integran el área de los Humedales la Chucua de la vaca y la Tortuga, los cuales fueron adquiridos por el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy mediante la escritura pública No. 2220 del 30 de diciembre de 2015 y No. 2290 del 31 de diciembre de 2015, respectivamente, son de propiedad del Fondo de Desarrollo Local de Kennedy, el DADEP carece de competencia para resolver de fondo la consulta jurídica puesta a nuestra consideración, es decir, no podemos emitir algún juicio de valor respecto a la viabilidad o lo contrario sobre el acto jurídico que se pretende realizar entre el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy y la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y/o Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá.



Sin perjuicio de lo anterior, desde el punto de vista estrictamente jurídico, existen algunas claridades o aspectos que deben ser tenidos en cuenta y que, dada nuestra experiencia en la gestión inmobiliaria de los predios del Distrito Capital de Bogotá, les brindamos las siguientes recomendaciones y aclaraciones:

- ❖ Jurídicamente hablando, en concepto del DADEP, la transferencia gratuita de *bienes inmuebles* entre entidades públicas es viable, siempre y cuando haya sido previamente ordenada por alguna norma expedida por el Alcalde Mayor de Bogotá (Decreto) o el Concejo de Bogotá (Acuerdo) o se realice en cumplimiento de normas jurídicas vigentes.

Un ejemplo de la situación comentada es el Decreto Distrital 404 de 2007, que en su artículo 1º, ordenó al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP transferir a título de cesión gratuita a las Empresas Sociales del Estado Distritales los bienes inmuebles fiscales disponibles que formen parte del respectivo inventario, con el fin de atender la prestación de los servicios de salud en el primer, segundo y tercer nivel de atención.

- ❖ Teniendo como base los planteamientos jurídicos expuestos en este concepto jurídico, respetuosamente sugerimos que su Despacho o la entidad competente adopten las decisiones que en derecho correspondan y acordes con las metas y políticas de la actual Administración Distrital Bogotá Mejor para Todos.
- ❖ Ahora bien, teniendo en cuenta que: 1) no existe la más mínima duda acerca de que los humedales de Bogotá constituyen parte del espacio público de la ciudad (tal como se explicó en el acápite anterior) y; 2) que el DADEP mantiene incólume su función establecida en el literal a) del artículo 7º del Acuerdo 018 de 1999, según la cual debe llevar, mantener, controlar, reglamentar y actualizar el Inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital (y también el Sistema de Información de la Defensoría del Espacio Público SIDEP 2.0), independientemente, de la titularidad de los predios en cabeza de los tres sectores de la Administración Distrital de Bogotá: Sector Central, Sector Descentralizado funcionalmente o por servicios y Sector de las Localidades, entonces el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy deberá en los próximos días dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto Distrital 480 de 2014, y en consecuencia, deberá remitir los documentos pertinentes a la Subdirección de Registro Inmobiliario para proceder a incorporar los referidos predios en el inventario del Patrimonio Inmobiliario Distrital y en el Sistema de Información de la Defensoría del Espacio Público (SIDEP 2.0).
- ❖ Respecto a la consulta específica sobre si el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy puede o no realizar la transferencia gratuita de los referidos predios que integran el área de los Humedales la Chucua de la vaca y la Tortuga a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá¹ será tal empresa la entidad competente para decidir lo propio, dada su autonomía y según las normas vigentes y políticas distritales.

¹ La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá - ESP, es una empresa industrial y comercial del Distrito Capital, de carácter oficial, prestadora de servicios públicos domiciliarios, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Se creó mediante el Acuerdo Distrital 6 de 1995 y se rige por la Ley 142 de 1994, sin perjuicio de todas las normas distritales que le asignan funciones y atribuciones, incluido el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá – POT de Bogotá (incorporado en la actualidad en el Decreto Distrital 190 de 2004). De acuerdo con la estructura y organización de la Administración Distrital de Bogotá, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de Bogotá – ESP es una entidad vinculada al Sector Hábitat, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 114 del Acuerdo 257 de 2006 aprobado por el Concejo de Bogotá.



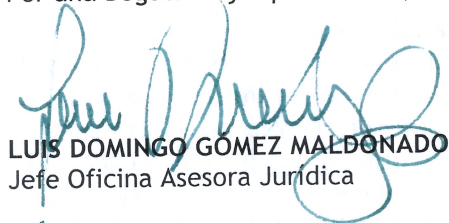
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

- ❖ Respecto a la consulta específica sobre si el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy puede o no realizar la transferencia gratuita de los referidos predios que integran el área de los Humedales la Chucua de la vaca y la Tortuga a la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA será tal entidad la competente para decidir lo propio, dada su autonomía y según las normas vigentes y políticas distritales.

No obstante lo anterior, si la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA decidiera aceptar tal transferencia gratuita, entonces, dicha transferencia se tendría que hacer a través de este Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, dado que según las normas vigentes (incluidos los artículos 60 y 61 del Decreto Distrital 854 de 2001, entre otros) es ésta entidad distrital la competente y representante legal del Patrimonio Inmobiliario Distrital de Bogotá - Sector Central de la Administración. En todo caso el DADEP participaría del acto jurídico formal de transferencia de los bienes inmuebles, más NO de la administración de los mismos toda vez que tratándose de Humedales de Bogotá, son las autoridades del Sector Ambiente las encargadas de tales funciones según las normas vigentes sobre la materia.

Se recalca que el presente concepto no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Por una Bogotá Mejor para Todos,



LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:

| | |
|------------------|--|
| Proyectaron: | Daniela Rosero Melo <i>Dmy.</i> Giovanni Herrera Carrascal <i>CHC</i> |
| Revisó y aprobó: | Luis Domingo Gómez Maldonado |
| Fecha | Febrero de 2018 |
| Código Archivo: | 1100800 - Conceptos Jurídicos |
| Anexos: | 0 folios |

C.C. ADRIANA JIMÉNEZ RODRÍGUEZ - Directora Jurídica Secretaria Distrital de Gobierno
Edificio Liévano - Calle 11 No. 8 - 17. Teléfono: 3387000 - 3820660

C.C. VIVIANA CAROLINA ORTIZ GUZMAN - Secretaria Distrital de Ambiente
Av. Caracas No. 54 - 38. Teléfono: 3778899

C.C. SANDRA INES ROZO BARRAGAN - Directora Administrativa de Bienes Raíces de la Empresa de Acueducto de Bogotá
Av. Calle 24 No. 37 - 15. Teléfono: 3447000

C.C. GUILLERMO AVILA BARRAGAN - Subdirector de Registro Inmobiliario del DADEP
La entidad