

Al contestar cite este número:
Radicado DADEP No. 20181100063781



Bogotá D.C., 21-05-2018

110-OAJ

Doctor
IVAN DARÍO GONZÁLEZ CUELLAR
Subdirector Técnico de Parques
INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE (IDRD)
Calle 63 No. 59A - 06
PBX. 660 5400 / Ciudad

Asunto: Concepto jurídico sobre claridades de las categorías bienes: bienes de uso público, bienes afectos al uso público, bienes destinados al uso público y bienes fiscales

Referencia: 2018-400-009517-2 del 04/05/18 del DADEP
20186100072641 del 03/05/18 del IDRD

Respetado Dr. Iván González

LA CONSULTA

Mediante su escrito de la referencia, formula una consulta en el sentido que se aclaren las categorías de los bienes de uso público, bienes afectos al uso público, bienes destinados al uso público y bienes fiscales; y finalmente solicita que le aclaremos al IDRD en cuales de estas categorías se pueden adelantar actividades de mantenimiento, dotación y recuperación de la infraestructura en parques y zonas verdes existentes en su inventario.

COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO (DADEP)

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).

De otra parte, 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; y según el artículo 7 literal d), le corresponde, expedir las certificaciones correspondientes sobre los inmuebles que se lleven en el inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital (*tarea que por competencia misional le corresponde a la Subdirección de Registro Inmobiliario del DADEP*).

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, 476 de 2015, 545 de 2016, 563 de 2017, etc., entre otras normas distritales.

COMPETENCIA DEL INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE - IDRD

El IDRD es un establecimiento público descentralizado del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, sujeto a las normas de derecho público, integrante del Sistema Nacional del Deporte en los términos establecidos en la Ley 181 de 1995.

El IDRD, sin perjuicio de sus funciones y competencias señaladas en el acto de su creación (Acuerdo 4 de 1978), de conformidad con el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público (en la actualidad contenido en el Decreto Distrital 456 de 2013 o la norma que la modifique o reemplace) es una “*Entidad Gestora de los espacios públicos a su cargo*”; según los artículos 9 y 11 del referido decreto; en consecuencia, se encarga de administrar:

- 1) los grandes escenarios y
- 2) la red general de parques de la ciudad de Bogotá¹.

ANÁLISIS JURÍDICO

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

1. Concepto de Espacio Público

¹ De conformidad con el artículo 242 del POT de Bogotá (incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004), “Los parques distritales corresponden a aquellos espacios verdes de uso colectivo que actúan como reguladores del equilibrio ambiental, son elementos representativos del patrimonio natural y garantizan el espacio libre destinado a la recreación, contemplación y ocio para todos los habitantes de la ciudad. Se organizan jerárquicamente y en forma de red para garantizar el cubrimiento de toda la ciudad, e involucran funcionalmente los principales elementos de la estructura ecológica principal para mejorar las condiciones ambientales en todo el territorio urbano.” Y según el artículo 243 del POT de Bogotá, los parques distritales se clasifican así:

1. Parques de escala regional
2. Parques de escala metropolitana
3. Parques de escala zonal
4. Parques de escala vecinal
5. Parques de bolsillo (...).



2. Concepto de Bien de Uso Público
3. Concepto de Bien afecto al Uso Público
4. Concepto de Bien destinado al Uso Público
5. Concepto de Bien Fiscal

1. CONCEPTO DE ESPACIO PÚBLICO

El concepto de espacio público cuenta con definición legal, la cual en la actualidad se encuentra consagrada en tres normas a saber: 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). Todas estas tres normas han sido expedidas por el Congreso de la República, se encuentran vigentes y se complementan.

Así, de conformidad con la definición legal incorporada en el inciso 1° del artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), 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.

Hay que entender con claridad que el concepto de *espacio público* NO es un concepto de *propiedad*.

En consecuencia, por ejemplo, existen espacios públicos que a su vez corresponden a “*bienes de uso público*”, que a su vez ya se encuentran escriturados, registrados y entregados al Distrito Capital de Bogotá (en cabeza del DADEP); y por ejemplo, también existen otros espacios públicos que a su vez corresponden a los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas como lo son las fachadas, los aislamientos, las cubiertas, las culatas y los antejardines, entre otros.

Ahora bien, de manera muy sencilla y “menos jurídica”, 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 muchos otros elementos constitutivos y complementarios que lo conforman².

² De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.5 del Decreto Reglamentario 1077 de 2015 (antes era el artículo 5° del Decreto Reglamentario 1504 de 1998), el espacio público se encuentra integrado por los siguientes elementos:

I. Elementos constitutivos:

1. Constitutivos naturales y
2. Constitutivos artificiales o construidos.

II. Elementos Complementarios:

1. Mobiliario Urbano y
2. Señalización.

A manera de conclusión, el *espacio público* es el género, y los *bienes de uso público*, *bienes afectos al uso público*, *bienes destinados al uso público* y *bienes fiscales* constituyen algunas de sus especies.

2. CONCEPTO DE BIEN DE USO PÚBLICO

El concepto de bien de uso público cuenta con definición legal, la cual en la actualidad se encuentra consagrada en el parágrafo 2° del artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) así:

“Parágrafo 2°. Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren.”

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 y en múltiples leyes, entre ellas, la Ley 472 de 1998, la Ley 1801 de 2016, etc.

Los *bienes de uso público* hacen parte del concepto legal del *espacio público*.

3. CONCEPTO DE BIEN AFECTO A UN USO PÚBLICO

Hasta donde tiene conocimiento esta Oficina, no existe definición legal del concepto de *“bien afecto al uso público”*.

Sin perjuicio de lo anterior, el DADEP utiliza este concepto de *“bien afecto al uso público”* para referirse a espacios públicos que a su vez corresponden a los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas como lo son las fachadas, los aislamientos, las cubiertas, las culatas y los antejardines, entre otros.

Eventualmente el DADEP también utiliza el concepto de *“bien afecto al uso público”* como sinónimo del concepto de *“bien destinado al uso público”*.

4. CONCEPTO DE BIEN DESTINADO AL USO PÚBLICO

El concepto de *“bien destinado al uso público”* no cuenta con definición legal, ni corresponde a normas nacionales de Colombia, por el contrario, se trata de concepto propio del Distrito Capital de Bogotá.

El Decreto Distrital 476 de 2015, en su artículo 4°, incorpora varias definiciones, entre ellas, la definición de *los bienes destinados al uso público* así: *“Son las zonas definidas por la autoridad urbanística dentro del trámite de legalización que constituirán el Sistema de Espacio Público para el respectivo desarrollo, las cuales serán certificadas por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, a partir de la legalización del desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 18 de 1999.”*



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

Las Legalizaciones o Desarrollos Legalizados en la actualidad se encuentran regulados a nivel nacional por el Decreto 1077 de 2015, que es el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio; y a nivel distrital por el Decreto Distrital 476 de 2015, *por medio del cual se adoptan medidas para articular las acciones de prevención y control, legalización urbanística, mejoramiento integral y disposiciones relativas al procedimiento.*"

De manera concreta, el actual artículo 2.2.6.5.1 del Decreto 1077 de 2015 explica o expone en qué consiste el proceso de legalización urbanística en los siguientes términos:

"Artículo 2.2.6.5.1 del Decreto Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el artículo 17 del Decreto Reglamentario 1203 de 2017. - Legalización. La legalización es el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, de acuerdo con la reglamentación aplicable, la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística, de acuerdo a las condiciones que establezca cada entidad territorial y sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos.

La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.

El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes." (Subrayado fuera del texto original)

El aparte subrayado del actual artículo 2.2.6.5.1 del Decreto 1077 de 2015 es muy claro en señalar que la legalización urbanística NO contempla la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores. Es decir, el acto de legalización (que en el Distrito Capital de Bogotá se trata de una Resolución expedida por la Secretaría Distrital de Planeación - SDP y antiguamente por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD) no puede mutar o transformar los derechos de propiedad de los predios o lotes de terreno que se encuentran cobijados dentro del área de la Legalización o Desarrollo Legalizado.

A manera de conclusión, los *bienes destinados al uso público* integran el sistema de espacio público del Distrito Capital de Bogotá, y en su mayoría, estos predios carecen de titularidad por parte del Distrito Capital de Bogotá, por las anotaciones efectuadas anteriormente.

No sobra mencionar que la entidad que generó o creó los *bienes destinados al uso público* fue antiguamente el Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD y más recientemente la Secretaría Distrital de Planeación - SDP cuando legalizan barrios informales mediante Resoluciones de Legalización urbanística.

5. CONCEPTO DE BIEN FISCAL

El concepto de “*bien fiscal*” cuenta con definición legal, la cual en la actualidad se encuentra consagrada en el párrafo 1° del artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) así:

“Párrafo 1°. Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.”

Los *bienes fiscales* tienen protección de rango constitucional prevista en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991 y en múltiples leyes, entre ellas, la Ley 472 de 1998, la Ley 1801 de 2016, etc.

Los “*bienes fiscales*” hacen parte del concepto legal del *espacio público*, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016. Esta fue una de las novedades del actual Código Nacional de Policía y Convivencia.

CONCEPTO JURÍDICO

El DADEP, de acuerdo con sus funciones y atribuciones³, y bajo el entendido que no es jefe, ni superior jerárquico o funcional del IDRD no puede emitir algún juicio de valor respecto a la viabilidad o lo contrario de realizar inversión de recursos públicos para adelantar actividades de mantenimiento, dotación y recuperación de la infraestructura en parques y zonas verdes existentes en su inventario sobre bienes de uso público, bienes afectos al uso público, bienes destinados al uso público y bienes fiscales.

No sobra mencionar que el IDRD, además de cumplir sus funciones y atribuciones propias y delegadas, incluidas por ejemplo en el POT de Bogotá (incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004), también debe cumplir las metas y programas previstos en el actual Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” (Acuerdo 645 de 2016).

Hay que tener presente que la Subdirección de Registro Inmobiliario del DADEP es la dependencia que tiene las competencias específicas para “*expedir las certificaciones sobre el dominio, destino y uso de la propiedad inmobiliaria Distrital*”; y “*adelantar el proceso de titulación y saneamiento de la propiedad inmobiliaria Distrital*”, de conformidad con lo previsto en los numerales 8° y 2° del artículo 7° del Decreto Distrital 138 de 2002. En consecuencia, sólo dicha dependencia puede aclarar desde el punto de vista técnico la situación jurídica de los predios certificados por la entidad.

³ Asignadas 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, 476 de 2015, 545 de 2016, 563 de 2017, etc., entre otras normas distritales.



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

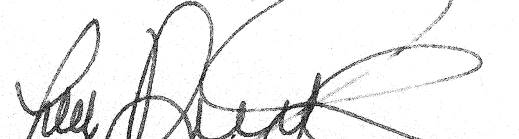
De otra parte, conviene tener presente que la norma que prohibía invertir recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales (es decir, allí se incluyen las Legalizaciones o los Desarrollos Legalizados) - que era el artículo 99 de la Ley 812 de 2003 - fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C - 1189 de 2008. En consecuencia, jurídicamente sí es viable realizar inversión pública de recursos sobre estos terrenos.

En nuestro concepto, el IDRД jurídicamente tiene viabilidad para invertir recursos públicos para adelantar actividades de mantenimiento, dotación y recuperación de la infraestructura en parques y zonas verdes existentes en su inventario sobre bienes de uso público, bienes afectos al uso público, bienes destinados al uso público y bienes fiscales, en el marco de sus funciones y atribuciones propias y delegadas.

Teniendo como base los planteamientos jurídicos expuestos en este concepto, respetuosamente sugerimos que el IDRД tome la decisión misional que corresponda respecto a la inversión de recursos que tiene proyectada.

El presente concepto no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° 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:

Proyectó:	Giovanni Herrera Carrascal <i>GHC</i>
Revisó y aprobó:	Luis Domingo Gómez Maldonado
Fecha	Mayo 21 de 2018
Código Archivo:	1100800 - Conceptos Jurídicos
Anexos:	0

C.C. Arq. Guillermo Ávila Barragán / Subdirector de Registro Inmobiliario del DADEP

C.C. Dr. Pedro Ramírez Jaramillo / Subdirector de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público del DADEP

- 7/7 -