



Bogotá D.C, 21-11-2018
110 - OAJ

Doctor
DIEGO IVAN PALACIOS DONCEL
Subdirector de Asuntos Legales
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
Avenida Caracas No. 53-80
Tel: 3580400

REFERENCIA: Radicado DADEP No. 2018-400-022303-2 del 23/10/2018
Radicado UAESP No. 20186000209271 del 18/10/18

ASUNTO: Concepto jurídico respecto al pretendido proyecto de cobro del aprovechamiento económico a los locales comerciales que existen en los cementerios públicos del Distrito Capital de Bogotá

LA CONSULTA

La Subdirección de Asuntos Legales de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, solicitó a esta dependencia del DADEP expida concepto jurídico a fin de establecer si el Decreto Distrital 552 de 2018, en cuanto al aprovechamiento económico del espacio público de los locales comerciales que hacen parte de la infraestructura de los cementerios públicos de propiedad del Distrito Capital de Bogotá y que son administrados por la UAESP, se aplica a tales locales.

Adicionalmente, informó que la necesidad de la consulta consiste en establecer el mecanismo idóneo respecto a la elaboración de los respectivos contratos y procedimientos necesarios que se deben efectuar con los tenedores de los locales comerciales, solicitando se indique el tipo y la modalidad de contrato que se sugiere suscribir con esas personas, en caso de que la UAESP sea definitivamente excluyente del decreto referido.

COMPETENCIA DEL DADEP

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - 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.

También 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 en el ejercicio de las funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas

611C

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 acuerdo con el artículo 30 del Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público - MRAEEP vigente - contenido en el Decreto Distrital 552 de 2018 -, el DADEP coordina la implementación y evaluación de dicho Marco.

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, 557 de 2007, 552 de 2018, etc., entre otras normas distritales.

COMPETENCIA DE LA UAESP

Mediante el Decreto Distrital 782 de 1994, se creó la UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS - UESP y se determinó que su objeto es la planeación, coordinación, supervisión y control de la prestación de los servicios de barrido, recolección, transferencia, disposición final de residuos sólidos, limpieza de áreas públicas, cementerios, hornos crematorios y plazas de mercado.

Posteriormente, de conformidad con el artículo 114° del Acuerdo 257 de 2006 aprobado por el Concejo de Bogotá, la UESP se transformó en la UAESP - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS.

La UAESP es una entidad adscrita al Sector Hábitat, cuya cabeza es la Secretaría Distrital del Hábitat. Por otro lado, según el artículo 116° de la misma disposición normativa, son funciones básicas de la UAESP la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y del servicio de alumbrado público.

En consecuencia, la UAESP presta los servicios funerarios en la infraestructura de los cementerios públicos de propiedad del Distrito Capital de Bogotá y administra los locales comerciales que hacen parte de tal infraestructura, como bien se establece en el oficio 20186000209271 del 18/10/18 de su entidad / radicado 2018-400-022303-2 del DADEP del 23/10/18.

ANÁLISIS JURÍDICO

El Alcalde Mayor de Bogotá expidió del Decreto Distrital 557 de 2007, *"por el cual se asignan funciones en relación con la recuperación, saneamiento y administración de los Cementerios Públicos de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones"*.

Según los considerandos del Decreto Distrital 557 de 2007, *"en los Globos A y B del Cementerio Central existen locales comerciales ubicados dentro del predio, los cuales están englobados en el mismo y se encuentran ocupados por particulares que ejercen actividades de venta, especialmente de lápidas y flores en virtud de contratos suscritos con la liquidada Empresa Distrital de Servicios Públicos EDIS"*.



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

La naturaleza jurídica de los cementerios públicos del Distrito Capital de Bogotá: cementerios Central, Norte y Sur es la de ser **bienes fiscales**, de conformidad con lo dispuesto específicamente en el artículo 1° del Decreto Distrital 160 de 1994¹ e independientemente de la situación actual del saneamiento de los folios de matrícula inmobiliaria de cada uno de ellos ante las respectivas Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá², tarea que está a cargo de la Subdirección de Registro Inmobiliario de esta entidad.

Ahora bien, como ya se dijo atrás, los locales comerciales hacen parte de la infraestructura de los cementerios públicos de propiedad del Distrito Capital de Bogotá, en consecuencia, ha de entenderse que son bienes fiscales.

Una de las novedades del actual Código Nacional de Policía y Convivencia (incorporado en la Ley 1801 de 2016), artículo 139, es que integró los bienes fiscales al concepto de espacio público.

De otra parte, el pasado 26 de septiembre de 2018 el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 552 de 2018, *“por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones”*. Este es un instrumento cuyo origen se encuentra en el POT de Bogotá (incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004, parágrafo 1° del artículo 278), y finalmente, fue reglamentado por la Secretaría Distrital de Gobierno y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP mediante este decreto, con el concurso de las entidades distritales que integran la Comisión Intersectorial del Espacio Público - CIEP.

La UAESP no integra la Comisión Intersectorial del Espacio Público - CIEP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto Distrital 546 de 2007, modificado por el artículo 1° del Decreto Distrital 583 de 2012.

Los principales aspectos del nuevo Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá, entre otros, son:

- ✓ Se derogó expresamente el Decreto Distrital 456 de 2013, en la medida que lo sustituyó integralmente.
- ✓ Concreta estrategias para el aprovechamiento económico del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá.
- ✓ Precisa los actores, actividades y competencias institucionales para el aprovechamiento económico del espacio público.

¹ Mediante el Decreto Distrital 160 de 1994, *por el cual se dictan normas para la liquidación de la Empresa Distrital de Servicios Público, EDIS*, se dispuso lo siguiente frente a este tema: *“Artículo 1°. Los bienes de propiedad de la Empresa Distrital de Servicios Públicos EDIS, tienen el carácter de bienes fiscales y los que no lo eran antes lo adquieren en virtud del presente Decreto. En consecuencia, podrán ser enajenados o transferidos a otras entidades públicas o a terceros a cualquier título. (...)”*.

² La Subdirección de Registro Inmobiliario del DADEP mediante el Memorando 2003IE4377 del 19 de junio de 2003, después de realizar un minucioso análisis sobre la naturaleza jurídica de los Cementerios del Norte, Central y del Sur, concluyó que los mismos se tratan de bienes fiscales.

- ✓ Da alcance a las modalidades del aprovechamiento económico del espacio público.
- ✓ Define los instrumentos para la administración del aprovechamiento del espacio público.
- ✓ Incluye nuevas actividades de aprovechamiento económico permitidas en el espacio público solicitadas por las entidades distritales, como por ejemplo: ocupaciones temporales en obra, artistas en el espacio público, ciclovía, bienes muebles de carácter patrimonial y/o cultural, módulos multifuncionales temporales, zonas amarillas, valet parking, entre otras.
- ✓ No contiene regulaciones específicas para grupos poblacionales determinados, es decir, por ejemplo, no contiene regulación alguna frente a los vendedores informales. Para ellos, el IPES cuenta con un amplio portafolio de servicios, alternativas y oportunidades.

Ahora bien, esta disposición normativa en el Capítulo II denominado actividades de aprovechamiento económico y elementos del espacio público, en su artículo 8° contiene la descripción de las actividades susceptibles de aprovechamiento económico permitidas en el espacio público, dentro de las mismas está el **aprovechamiento económico en bienes fiscales**. De otra parte, el parágrafo del artículo 8° del Decreto Distrital 552 de 2018, dispone:

“PARÁGRAFO. - La inclusión o supresión de actividades de aprovechamiento económico del presente artículo, será estudiada y revisada por la Comisión Intersectorial del Espacio Público - CIEP, teniendo en cuenta el tipo de actividad, su impacto y los usos permitidos en el espacio público. Una vez radicada la solicitud por la Entidad Gestora del Aprovechamiento Económico del Espacio Público correspondiente, a la Secretaría Técnica, ésta la presentará para su estudio a la Comisión, la cual contará con un término máximo de un (1) mes para pronunciarse al respecto. Esta actualización estará a cargo del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP o la Entidad que haga las veces de Secretaría Técnica y se realizará por medio de acto administrativo motivado. Los criterios a tener en cuenta son:

a) Motivación estratégica para el Distrito, la cual debe representar una oportunidad de garantizar que el Distrito genere procesos de mejora en la competitividad de la ciudad a través de las actividades propuestas.

b) Relación positiva costo-beneficio de la actividad.” (Negrillas fuera del texto original)

En ese mismo sentido, el parágrafo 1° del artículo 10° del Decreto Distrital 552 de 2018 indica:

“PARÁGRAFO 1.- La actualización de la información de las actividades susceptibles de aprovechamiento económico del espacio público y las entidades administradoras la realizará el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP o la entidad que haga las veces de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial del Espacio Público - CIEP, por medio de acto administrativo motivado.”

CONCEPTO JURIDICO

PRECISIONES INICIALES

Previo a pronunciarnos de fondo respecto a la solicitud de la UAESP, dejamos expresa constancia que el presente concepto jurídico no implica estudio de títulos, ni de planos, ni de licencias urbanísticas (resoluciones), ni códigos CHIP, ni códigos RUPI, ni documentos técnicos, toda vez que es un pronunciamiento estrictamente jurídico. Tampoco se revisaron los expedientes administrativos que puedan existir respecto a los “*tenedores de los locales comerciales*” del Cementerio Central ante las Alcaldías Locales (incluida la Alcaldía Local de Los Mártires) y/o el Consejo de Justicia de Bogotá, ni de otros tendedores de locales en los cementerios del Distrito.

Como se manifestó atrás, la naturaleza jurídica de los cementerios públicos del Distrito Capital de Bogotá: cementerios Central, Norte y Sur es la de ser *bienes fiscales*, de conformidad con lo dispuesto específicamente en el artículo 1º del Decreto Distrital 160 de 1994 e independientemente de la situación actual del saneamiento de los folios de matrícula inmobiliaria de cada uno de ellos ante las respectivas Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, tarea que está a cargo de la Subdirección de Registro Inmobiliario de esta entidad.

Dado que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, según el artículo 116 del Acuerdo 257 de 2006 aprobado por el Concejo de Bogotá, es una entidad del orden distrital del Sector Descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat; en consecuencia, este Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP solo puede conceptuar o sugerir vías jurídicas que en todo caso no le pueden ser impuestas ni obligatorias para tal entidad que goza de su propia autonomía y cuenta con sus propias políticas, directrices, manuales, etc.

De lo desarrollado en el acápite denominado análisis jurídico, esta dependencia procederá a resolver sus interrogantes de forma conjunta.

LO PRIMERO

Previo a conceptuar y sugerir el instrumento de entrega o el vínculo contractual a realizar entre UAESP como administradora y “*los tenedores de los locales comerciales*”, es necesario que la UAESP ejecute las acciones pertinentes y necesarias para sanear y/o legalizar y/o terminar todos esos vínculos jurídicos y/o ocupaciones que existen en algunos de los locales comerciales que hacen parte de la infraestructura de los cementerios públicos de propiedad del Distrito Capital de Bogotá, los cuales algunos datan desde la época en que existió y operó la antigua EDIS.

LO SEGUNDO

Posteriormente, esta dependencia evidencia dos posibles alternativas para el aprovechamiento económico del espacio público de los locales comerciales que hacen parte de la infraestructura de los cementerios públicos de propiedad del Distrito Capital y que son administrados por la UAESP:

1. Tal como en la solicitud de concepto jurídico se indicó que el Decreto Distrital 552 de 2018 no contempla el aprovechamiento económico de los locales comerciales de los cementerios del Distrito Capital. Sin embargo, a lo largo de las disposiciones antes referidas se evidencia la posibilidad de incluir nuevas actividades susceptibles de aprovechamiento económico del espacio público - *parágrafo del artículo 8° y parágrafo 1° del artículo 10° del Decreto Distrital 552 de 2018* -, lo anterior evidentemente implica un trámite administrativo que de superarse concluiría con la expedición de un acto administrativo motivado por parte de este Departamento Administrativo que permita la inclusión de nuevas actividades susceptibles de aprovechamiento económico, que para el caso sería sobre los locales comerciales ubicados sobre bienes fiscales de propiedad del Distrito.

En el evento dado que este fuera el camino que escoja la UAESP para tal propósito se deberán cumplir en su orden los siguientes pasos:

1) La UAESP debe elaborar *“el proyecto de incorporación de esa nueva actividad susceptible de aprovechamiento económico del espacio público”* con todo lo propio que corresponde a un proyecto (la técnica para elaborar proyectos, sus pasos, sus finalidades, etc.),

2) Dentro de dicho proyecto deberá definirse cuál sería la Entidad Administradora del Espacio Público y la Entidad Gestora del Aprovechamiento Económico del Espacio Público,

3) El protocolo de aprovechamiento económico que se va a aplicar a esta actividad.

4) La retribución por el aprovechamiento económico del espacio público y cuáles serán los lineamientos orientadores para el cálculo de tal retribución.

* Nuestra entidad DADEP - concretamente la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público -, el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU, el INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - IDRD son entidades distritales que tienen experiencia en cuanto a estos proyectos de aprovechamiento económico del espacio público, las cuales podrán asesorarlos para estructurar dicho proyecto.

5) Después de elaborado el proyecto por parte de la UAESP tendría que exponerlo / presentarlo ante la Comisión Intersectorial del Espacio Público- CIEP para que aquella lo apruebe o rechace. El DADEP ejerce la Secretaría Técnica de la CIEP.

6) Después que la CIEP apruebe la *“nueva actividad susceptible del aprovechamiento económico del espacio público”*, esta entidad elaboraría el acto administrativo motivado (Resolución) para su inclusión de conformidad con el parágrafo del artículo 8° y parágrafo 1° del artículo 10° del Decreto Distrital 552 de 2018, como Secretaría Técnica de la CIEP.

2. Otra posibilidad jurídica viable consiste en celebrar contratos de arrendamiento con los *“tenedores de los locales comerciales”*, cumpliendo todos los requisitos legales previstos para estos vínculos contractuales. En ese ítem vale la pena precisar la total viabilidad jurídica para que los bienes fiscales sean arrendados en Colombia. En este caso, dada la

gnc

personería jurídica como entidad descentralizada de la UAESP, fungiría tal entidad en calidad arrendadora.

Este último planteamiento jurídico o posición jurídica, recomendamos sea consultado directamente con la SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA, en cuanto al manejo del IVA, como autoridad competente e idónea en materia de impuestos en el Distrito Capital de Bogotá.

En estos términos se resuelve la consulta, quedando atentos a cualquier ampliación o aclaración al respecto.

El presente concepto jurídico no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por 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*. Igualmente no sobra mencionar que el término legal para responder los conceptos jurídicos, de conformidad con el numeral 2° del artículo 14 de la ley 1437 de 2011 sustituido por la Ley 1755 de 2015, es de 30 días hábiles legales a partir de la radicación de la solicitud.

Por una Bogotá Mejor para Todos,


LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:

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

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

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

C.C. GUILLERMO ÁVILA BARRAGÁN / Subdirector de Registro Inmobiliario del DADEP

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