

****20221100021503****Bogotá D.C, 30-03-2022
110 – OAJ.**MEMORANDO****PARA:** ARMANDO LOZANO REYES
Subdirector de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público.**DE:** CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA
Jefe Oficina Asesora Jurídica**REFERENCIA:** Rads. DADEP 20213060047243 DE 31/12/2021**ASUNTO:** Solicitud concepto transferencia de la titularidad de la propiedad de un bien inmueble de propiedad del Distrito Capital a la Comunidad Pueblo Rrom – Sede de Reuniones. Cumplimiento de Medida Correctiva.

De conformidad con el asunto de la referencia, y después de hacer una revisión al documento adjunto a la solicitud, la Oficina Asesora Jurídica ha estimado pertinente rendir el presente concepto de la siguiente manera:

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 3 "Funciones de la Oficina Asesora Jurídica", numeral 5, 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. COMPETENCIA DEL DADEP.

En cuanto a la competencia del DADEP, ejerce las funciones de defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital; la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 del Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá.

Adicionalmente, solo el(a) Director(a) del DADEP tiene la competencia en materia contractual para celebrar los 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 del Sector Central de la Administración; por supuesto, con respeto de las normas superiores en que debe fundamentarse, se debe mencionar que los artículos 60 y 61 del Decreto Distrital 854 de 2001 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, se encuentran vigentes en la actualidad.

III. PROBLEMA JURÍDICO.

Previo a determinar el problema Jurídico se debe manifestar que no se suministró información clara y precisa en cuanto a, si dicho bien inmueble pretendido en titularización, es de uso público¹ o bien fiscal², toda vez que en la solicitud y el documento adjunto se refiere lo siguiente:

“Solicitud concepto transferencia de la titularidad de la propiedad de un bien inmueble de propiedad del Distrito Capital a la Comunidad Pueblo Rrom – Sede de Reuniones. Cumplimiento de Medida Correctiva (...) un espacio de reunión en el que se pueda armar una tolda para preservar las tradiciones de dicha comunidad (...) poner en conocimiento la disponibilidad de bienes Fiscales disponibles (...) para el caso de Bogotá se debe contar con una casa en propiedad para cada organización”

¹ 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. Hacen parte del concepto legal del espacio público, definido legalmente por los artículos 5º de la Ley 9ª de 1989, 117 de la Ley 388 de 1997 y 139 de la Ley 1801 de 2016. Tienen tres características o privilegios: 1) inalienables, 2) inembargables, e 3) imprescriptibles, según el artículo 63 de la Constitución. El Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) en el parágrafo 2º del artículo 139, al respecto estipula: “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 y vías públicas y las aguas que corren.”

² Los bienes fiscales tienen protección de rango constitucional prevista en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991. Hacen parte del concepto legal del espacio público según el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016. Sus características o privilegios, según la doctrina, son: 1) enajenables, 2) embargables (salvo excepciones legales) y 3) imprescriptibles a partir de 1970 y en la actualidad. El Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) en el parágrafo 1º del artículo 139, al respecto estipula: “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.”

(...)

i) *la ruta a seguir para hacer efectiva la entrega en propiedad de un bien inmueble o lote a cada organización.*

ii) *cuáles son los bienes inmuebles o lotes que se podrán entregar, el Ministerio de Cultura tiene la responsabilidad de construir o adecuar, según se lo requiera.*

(...) adelantar las gestiones a que haya lugar con los representantes del Pueblo Rrom de la Kumpania Bogotá en términos de identificación de lotes o bienes".

Con las mencionadas citas no se logra identificar si se trata en realidad de una solicitud de un bien de uso público o un bien fiscal, asunto de fondo para analizar posibles alternativas de respuesta a la solicitud.

PROBLEMA JURÍDICO.- Determinar si es posible transferir la titularidad del derecho de dominio de un bien inmueble del Distrito a la Comunidad Rrom?

III. NORMATIVIDAD APLICABLE.

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Acuerdo Distrital 18 de 31 de julio de 1999.
- Decreto Distrital 854 de 02 de noviembre de 2001.
- Decreto Distrital 138 de 22 de abril de 2002.
- ley 1150 de 16 de julio de 2007.
- Decreto 2957 de 06 de agosto de 2010.
- ley 4634 de 09 de diciembre de 2011
- Ley 1955 de 25 de mayo de 2019.
- Decreto 149 de 04 de febrero de 2020.
- Acuerdo Distrital 761 de 11 de junio de 2020.
- Decreto 274 de 14 de diciembre de 2020.
- Decreto Distrital 040 de 04 de febrero de 2021.
- Decreto 523 de 14 de mayo de 2021.
- Decreto Distrital 555 del 29 de diciembre de 2021.

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

Lo primero que debemos manifestar es que la Comunidad o Pueblo Rrom, fue reconocida como una Organización étnica cultural, mediante Resolución No. 022 de 02 de septiembre de 1999, expedida por la hoy conocida como Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rrom del Ministerio del Interior, especialmente los numerales 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5, por medio de los cuales se establece la constitución de una organización étnica correspondiente al pueblo Rrom y la definición de particularidades étnico culturales con derechos colectivos en la misma simetría que los demás grupos étnicos que hacen parte de la diversidad étnica y cultural de la Nación. De igual manera con la circular 1629, de 02 de octubre de 2003, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, se les reconoce como una organización representativa en el tema de reconocimiento como parte de la sociedad y la comunidad.

En cuanto a la naturaleza jurídica el Decreto Nacional 2957 de 06 de agosto de 2010, ha expresado:

“Artículo 6.- Reconocimiento como grupo étnico. El Estado colombiano reconoce a los Rrom o Gitanos como un grupo étnico con una identidad cultural propia, que mantiene una conciencia étnica particular, que posee su propia forma de organización social, posee su propia lengua y que ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales.

El Estado colombiano valora las contribuciones que históricamente el grupo étnico Rrom o Gitano ha realizado al proceso de conformación de la nacionalidad colombiana y como parte de la riqueza étnica y cultural de la Nación se le debe garantizar adecuadamente la conservación y desarrollo de su cultura y de su forma de vida”.

Por lo anterior, es claro que la Comunidad o Pueblo Rrom es una organización o grupo étnico cultural, de carácter particular, sin ánimo de lucro, que ha sido reconocida por parte del Estado colombiano.

Ahora, en materia de espacio público se debe manifestar que de conformidad con los artículos 63, 82 y 88 de la actual Constitución Política de Colombia, este goza de protección especial por parte del Estado, tanto así, que los bienes de uso público tienen el carácter de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, en razón a que, son destinados para el uso común por la prevalencia del interés general.

De acuerdo a lo manifestado, la enajenación de bienes de uso público del Distrito capital administrados por el DADEP, no pueden ser objeto de transferencia de dominio a título gratuito u oneroso, a favor de la Comunidad Rrom. No obstante, esa limitante no es total, en razón a que, la ciudadanía en general tiene la posibilidad de que los bienes de uso público sean objeto temporal de aprovechamiento económico conforme a las normas establecidas para tal efecto a nivel distrital en el Decreto Distrital 552 de 2018 y normas reglamentarias, sumado a lo señalado en la ley 2079 de 2021 que en su artículo 40, modifica el artículo 7 de la ley 9 de 1989 estipulando:

“Los alcaldes municipales y distritales mediante decreto reglamentarán lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Así mismo, podrán entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico

de los bienes de uso público, utilizando el mecanismo contenido en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998. Igualmente podrán expedir actos administrativos que permitan la ocupación temporal de dichos bienes, considerando en ambos casos lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución”.

De otra parte, en cuanto a los bienes fiscales se debe mencionar que estos si pueden ser objeto de transferencia del dominio pero solo bajo las condiciones especiales consagradas en la ley y las personas autorizadas por ley, actuación que se realiza única y exclusivamente entre entidades públicas, sean del sector central o descentralizado, tal y como se describe a continuación:

El Plan de Desarrollo de Bogotá 2020-2024 *“Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024” un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*” (Acuerdo 761 de 2020 – Concejo de Bogotá) señala las siguientes posibilidades susceptibles de reglamentación:

“Artículo 79. Transferencia de dominio de bienes inmuebles fiscales entre entidades del orden distrital. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades centralizadas y descentralizadas del orden distrital podrán ser transferidos a título gratuito a otras entidades del distrito que los requieran para el ejercicio de sus funciones, sin importar el resultado de la operación en la entidad cedente. (Reglamentado por el Decreto 040 de 2021)”

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.” (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, el DADEP, está facultado para transferir gratuitamente bienes fiscales entre entidades públicas, siempre y cuando haya sido previamente ordenada por alguna norma expedida por el Alcalde Mayor de Bogotá (Decreto) o el Concejo de Bogotá⁴ (Acuerdo). Aunado a lo anterior y en concordancia con los decretos 149 de 04 de febrero de 2020, artículo 2.1.2.2.3.1; el decreto 523 de 14 de mayo de 2021, artículo 2.1.2.2.3.1 y la ley 1955 de 25 de mayo de 2019 en su artículo 276, ha expresado:

³ Concepto Radicado DADEP 20211100107191.

⁴ Decreto 1077 de 2015 – 2.2.3.1.4.

“ARTÍCULO 276. TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE BIENES INMUEBLES FISCALES ENTRE ENTIDADES. Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes, que no los requieran para el ejercicio de sus funciones, podrán ser transferidos a título gratuito a las entidades del orden nacional y territorial con el fin de atender necesidades en materia de infraestructura y vivienda, sin importar el resultado de la operación en la entidad cedente. Cuando la entidad territorial no necesite dicho inmueble, la Nación aplicará lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015. Las entidades territoriales podrán igualmente ceder a título gratuito a entidades del orden nacional bienes inmuebles fiscales de su propiedad, sin importar el resultado de la operación en el patrimonio de la entidad cedente. Transferido el inmueble la entidad receptora será la encargada de continuar con el saneamiento y/o titulación del mismo. PARÁGRAFO. En cualquier caso, la transferencia a título gratuito de la que se habla en este artículo, mantendrá, en concordancia con el POT, el uso del suelo que posee el inmueble transferido”.

Lo anterior en concordancia con el Decreto Distrital 040 de 04 de febrero de 2021, han reglamentado todo lo atinente a la transferencia de bienes inmuebles entre entidades centralizadas o descentralizadas (artículo 79 del acuerdo 761 de 2020); junto con el decreto distrital 274 de 14 de diciembre de 2020, artículo 1 (delegación sobre enajenación de bienes inmuebles).

Es decir, que con las normas mencionadas, se faculta al DADEP, para proceder a realizar la transferencia de bienes inmuebles fiscales, a entidades de carácter público, más no a entidades u organizaciones de carácter particular.

Ahora bien, existe la posibilidad para que la Comunidad Rrom, como organización étnica, particular sin ánimo de lucro, pueda adquirir a la transferencia de la titularidad de bienes inmuebles de carácter fiscal en cabeza del distrito, esto es, acatando lo contemplado en artículo 2 de la ley 1150 de 2007 literal e) que expresa:

(...)

e) En los procesos de enajenación de los bienes del Estado se podrán utilizar instrumentos de subasta y en general de todos aquellos mecanismos autorizados por el derecho privado, siempre y cuando en desarrollo del proceso de enajenación se garantice la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva.

Concretamente, la facultad de adquirir la titularidad de los bienes inmuebles de uso fiscal en cabeza del Distrito Capital es posible por parte de los particulares, pero cumpliendo con los mecanismos que brinda la ley para acceder a la titularidad de bienes inmuebles de carácter fiscal.

Por otra parte, la Comunidad Pueblo Rrom puede hacer uso de un bien público de forma legal, sacudiendo a la figura jurídica del comodato, tal y como lo consagra la ley 9 del 11 de enero de 1989 que en su artículo 38 reza:

“Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables”.

Por último se debe manifestar que la Oficina Asesora Jurídica del DADEP, se abstiene de emitir un concepto o juicio de valor concreto respecto de la opción para adelantar un proceso jurídico para llevara cabo la transferencia de la titularidad de la propiedad de un bien inmueble, en razón a que atentaría contra lo consagrado en la Ley 1952 de 2019. Por consiguiente la única persona que puede determinar la opción de adelantar un proceso jurídico que busque la trasferencia de titularidad de un bien inmueble del Distrito es el mismo interesado.

Sin perjuicio de lo contemplado anteriormente, se debe mencionar que el Decreto - Ley 4634 de 09 de diciembre de 2011 " *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano*", está orientado a la atención, asistencia y reparación de las victimas pertenecientes al pueblo Rrom, para la protección y defensa de sus derechos fundamentales y colectivos, aplicando las diferentes políticas públicas del gobierno nacional y lo que se aplique en las normas descritas anteriormente.

La presente consulta se absuelve en los términos del artículo 28 de la ley 1755 de 2015 que establece:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

En atención a lo señalado en el numeral I de la presente comunicación, esta Oficina Asesora Jurídica considera atendida la solicitud. Cualquier inquietud que surja respecto del presente concepto, gustosamente será atendida.


Atentamente,



CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: N/A

Proyectó: Edwin Pérez – Prof. Univ. - OAJ 

Revisó: Oscar Eduardo Gómez – Contratista OAJ 

Fecha: Marzo 2022.

Código de archivo: