

Radicado DADEP No. 20221100016023

**\*\*20221100016023\*\***

Bogotá D.C., 01-03-2022

110

**MEMORANDO****PARA:** **ANGELA ROCIO DÍAS PINZÓN**  
Subdirectora de Registro Inmobiliario**DE:** **CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica**REFERENCIA:** DADEP 20222030006843 del 24 de enero de 2022; 20214000156252 del 05 de agosto de 2021, 20204000164282 del 22 de diciembre de 2020.**ASUNTO:** Solicitud pronunciamiento figura jurídica que debe la entidad adoptar a la solicitud de Cesión a Título Gratuito de Bienes de Uso Público de la Urbanización Bosques de Torca realizada por la Agencia Nacional de Infraestructura ANI.

Respetada doctora Ángela:

En atención a la solicitud de emisión de un concepto Jurídico, esta Oficina Asesora Jurídica se permite responder en los siguientes términos:

**I. COMPETENCIA DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.**

Esta Oficina recibió la comunicación del asunto, mediante la cual indica que de manera reiterativa AcceNorte ha solicitado “(...) cesión a título gratuito en favor de la Agenda (sic) Nacional de Infraestructura – ANI. Predios de uso público – RUPIS 20-1, 20-2, 20- 4 y 20-5. Proyecto ampliación doble calzada del tramo: CL 245 a la Caro a la Altura de la KR 7”

De igual manera, informa las diferentes gestiones adelantadas en el marco de la solicitud antes mencionadas, para solicitar a esta Oficina pronunciamiento respecto de la viabilidad de dar aplicación al artículo 36 de la Ley 1682 de 2013. De manera concreta, solicita a la Oficina Jurídica

*“(...) explorar jurídicamente si la viabilidad jurídica es la de realizar un aporte ¿cómo operaría al interior de la entidad de acuerdo a las competencias de las áreas misionales? ¿Qué se debe tener en cuenta jurídicamente para hacer el aporte? ¿definitivamente no es viable? o ¿es una figura jurídica que la entidad no puede utilizar debido a las funciones y atribuciones conferidas?, así mismo indicarnos que otro mecanismo jurídico alterno o único debe aplicar la entidad con el fin de entregar el inmueble, sin desprender jurídicamente la titularidad del inmueble a favor del*

*Distrito Capital ya que la ley 1682 de 2013 expone dos alternativas frente a la cesión de inmuebles entre entidades públicas para proyectos de infraestructura (...)*

Acorde con lo anterior, se procede a la valoración del tema por parte esta Oficina Asesora Jurídica, en el marco de las competencias asignadas a esta por los numerales 1 y 5 del artículo 3 del Decreto Distrital 138 de 2002.

Para la emisión del concepto solicitado, se estima pertinente tener en cuenta los siguientes:

## **1. ANTECEDENTES**

Acorde con su comunicación, para esta Oficina Jurídica son antecedentes de su consulta los siguientes:

1.1. Mediante comunicaciones 20204000112942 del 24 de septiembre de 2020, 20204000164282 del 22 de diciembre de 2020, 20214000061852 del 12 de abril de 2021 y 20214000156252 del 05 de agosto de 2021, AcceNorte solicito *“cesión a título gratuito en favor de la Agenda Nacional de Infraestructura – ANI. Predios de uso público – RUPIS:20-1, 20-2, 20-4 Y 20-5. Proyecto ampliación doble calzada del tramo: CL 245 a la Caro a la altura de la KR 7”*

1.2. Mediante memorando 20203060029043 del 15 de octubre de 2020 la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público solicitó a esta Oficina Asesora Jurídica instrucción y/o lineamientos frente al procedimiento jurídico a seguir.

1.3. La Oficina Asesora Jurídica se pronunció con memorando 20211100001383 del 15 de enero de 2021, indicando en uno de los párrafos lo siguiente:

*“Como se puede apreciar, en los casos de concesiones viales si el solicitante es la Nación, puede contemplarse la opción de la cesión gratuita cuando se trate de bienes de uso público, y a condición de que los tales sean restituidos por el tercero al Estado. **Ahora bien, dado que la destinación del bien esta sujeta a las normas urbanísticas aplicables conforme a las normas de ordenamiento territorial vigentes para el Distrito Capital, se recomienda la revisión técnica de este aspecto a fin de respetar la finalidad del bien inmueble acorde a los planes y programas de la administración distrital.”*** Negrilla fuera de texto.

1.4. La Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público mediante memorando 20213060001913 del 20 de enero de 2021, solicitó a la Subdirección de Registro Inmobiliario la validación técnica de los predios, así mismo manifestó:

*“De otra parte, la Oficina Asesora Jurídica del DADEP, a través del memorando de la referencia, emitió concepto en relación con la entrega de los citados predios y reitera la necesidad de definir su naturaleza como bienes de uso público o fiscales, teniendo en cuenta que la ANI reporta en sus fichas prediales (descripción del suelo), que se trata de predios rurales, pero en la actividad económica se reportan como residenciales.*

*En este sentido le agradecemos confirmar y/o realizar las aclaraciones a que haya lugar, bajo el entendido que, de acuerdo con las certificaciones expedidas por la SRI, los predios en mención son Bienes de Uso Público.*

*De igual manera el concepto aludido señaló, respecto a los bienes de uso público, que su destinación está sujeta a las normas urbanísticas aplicables conforme a las normas previstas en el Plan de ordenamiento territorial vigentes para Bogotá, D.C., y por lo tanto, recomienda adelantar “(...) la revisión técnica en este aspecto a fin de respetar la finalidad del bien inmueble acorde a los planes y programas de la administración distrital.”*

1.5. La Subdirección de Registro Inmobiliario dio respuesta con el memorando 20212010007343 del 26 de febrero de 2021, indicando que los cuatro (4) predios de interés de Accenorte y la Agencia Nacional de Infraestructura ANI son bienes de uso público (Rondas y Preservación Ambiental, Control Ambiental y Afectación al Plan vial) identificados en el sistema de información con los RUPIS 20-1, 20-2, 20-4 y 20-5, espacio público generado de las cargas urbanísticas del proyecto urbanístico denominado Bosques de Torca, los cuales fueron adquiridos por el Distrito Capital mediante Declaratoria de Propiedad Pública mediante escritura pública No. 292 del 30 de abril de 2002 otorgada en la Notaria Veintiocho (28) del círculo de Bogotá.

1.6. La Subdirección de Administración Inmobiliario remitió dichos documentos a la Accesos Norte de Bogotá S.A.S. Accenorte mediante comunicaciones 20213060007341 del 20 de enero de 2021 y 20213060052911 del 27 de abril de 2021.

1.7. Accenorte mediante comunicación 20214000156252 del 05 de agosto de 2021 manifestó:

***“Respuesta:** Como lo confirman ustedes en la observación anterior, las áreas parciales requeridas para la Construcción de la Unidad Funcional 1 del Contrato 001 de 2017 y determinadas en la Tabla No. 1, son BIENES DE USO PÚBLICO, razón por la cual, nuevamente realizamos solicitud formal de CESIÓN GRATUITA en los términos indicados en el artículo 36 de la ley 1682 de 2013 que manifiesta:*

**ARTÍCULO 36. CESIÓN DE INMUEBLES ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS.** <Título corregido por el artículo 2 del Decreto 3049 de 2013> *Los predios de propiedad de entidades públicas que se requieran para el desarrollo de proyectos de infraestructura deberán ser cedidos a la entidad responsable del proyecto, a título oneroso o como aporte de la respectiva entidad propietaria al proyecto de infraestructura de transporte. (...)*

1.8. La Subdirección de Administración Inmobiliario dio respuesta con oficio 20212030112651 del 02 de septiembre de 2021 indicando que no era posible realizar la cesión de los bienes de uso público a título de cesión gratuita como lo cita dicha petición, ya que la misma norma nos ilustra

que debe ser ya sea título oneroso o como aporte. Por ende, se les solicito que se agendará una reunión virtual. Es así como Accesos Norte de Bogotá S.A.S. mediante radicado DADEP 20214000220902 del 26 de octubre de 2021, nos solicitó dos fechas tentativas para realizarla.

- 1.9. El pasado 23 de diciembre de 2021 se adelantó una mesa de trabajo entre las partes, en la cual la Subdirección de Registro Inmobiliario indicó que dada la naturaleza que son bienes de uso público no se puede hablar de transferencia de suelo o de proceso de venta, se debe establecer la figura jurídica acorde como mecanismo administrativo para que las franjas de terreno que se encuentran definidas urbanísticamente en la ciudad de espacio público y que son requeridas en el proyecto de infraestructura puedan ser entregadas en aras a desarrollar el proyecto vial.
- 1.10. Bajo esta premisa la Subdirección de Registro Inmobiliario se reunió con SAI y OAJ para que se estableciera la viabilidad de entrega ya sea por convenio interadministrativo u otro tipo de acto para la intervención de espacio público ya que este no va a perder su naturaleza jurídica.
- 1.11. Por último, se llevó a cabo la mesa de trabajo preparatoria a la Reunión con Accenorte el pasado 04 de noviembre de 2021 en la cual a la Subdirección de Registro Inmobiliario manifestó a los profesionales Luisa Fernanda Pérez y Oscar Eduardo Gómez que se revisará muy bien la solicitud de Accenorte así mismo que se analizará la figura jurídica viable que la entidad debe utilizar para brindar una solución y resolver de fondo la petición.

## **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Conforme con su solicitud, en concepto de esta Oficina el problema jurídico que se debe resolver se circunscribe a determinar si:

- 2.1. La viabilidad jurídica de realizar un aporte en los términos establecidos por el artículo 36 de la Ley 1682 de 2013, y en tal escenario determinar ¿cómo operaría al interior de la entidad de acuerdo con las competencias de las áreas misionales? ¿Qué se debe tener en cuenta jurídicamente para hacer el aporte? ¿definitivamente no es viable? o ¿es una figura jurídica que la entidad no puede utilizar debido a las funciones y atribuciones conferidas?
- 2.2. Si es viable definir un mecanismo alternativo a los previstos en el artículo 36 de la Ley 1682 de 2013 que permita entregar los bienes de uso público requeridos para el proyecto ampliación doble calzada del tramo: CL 245 a la Caro a la Altura de la KR 7, sin desprenderse jurídicamente de la titularidad del inmueble.

## **3. POSICIÓN DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA FRENTE AL TEMA CONSULTADO**

Como se indicó, son dos los aspectos sobre los cuales se consulta. El primero, relacionado con la viabilidad de realizar la cesión de los predios como aportes para el desarrollo del proyecto de infraestructura. El segundo, relacionado con la viabilidad de contar con un mecanismo alternativo que permita entregar los bienes de uso público requeridos para el proyecto ampliación doble calzada del

tramo: CL 245 a la Caro a la Altura de la KR 7, sin desprenderse jurídicamente de la titularidad del inmueble.

Al respecto, en concepto de la Oficina Asesora Jurídica los temas planteados en la consulta no son contrarios entre sí, en tanto que cuando el artículo 36 de la Ley 1682 de 2013, estipula la posibilidad de que se pueda hacer el aporte de la respectiva entidad propietaria del predio para el proyecto de infraestructura de transporte, tal condición no implica necesariamente el desprendimiento de la titularidad del inmueble por parte del Distrito Capital.

En efecto, el artículo 36 de la Ley 1682 de 2013 señala dos posibilidades para poder vincular los predios de propiedad de entidades públicas que se requieran para el desarrollo de proyectos de infraestructura. La primera, vinculada con la posibilidad de ceder estos a título oneroso, que pareciera referirse a predios que puedan ostentar la condición bienes fiscales o a bienes de uso público que eventualmente, cumpliendo con los procedimientos legalmente establecidos, se desafecten para efectos de poder adelantar tal transferencia. La segunda, relacionada con la posibilidad de realizar un aporte para el desarrollo del proyecto de infraestructura de transporte, que en los supuestos previstos por la norma no implican necesariamente el desprendimiento del derecho real de dominio que el Distrito Capital ejerce sobre los predios.

De tal suerte que como se mencionó en el concepto 20211100001383, es viable establecer y determinar, conforme con las condiciones del proyecto, la posibilidad de suscribir un convenio que determine la forma y las condiciones bajo las cuales se hará la entrega de los predios requeridos para el proyecto, sin que necesariamente tal condición conlleve desprenderse jurídicamente de la titularidad del inmueble.

En tal sentido, conforme con el marco normativo vigente, se estima viable la suscripción de un convenio interadministrativo que tenga como finalidad realizar el aporte de los bienes de uso público o la entrega de estos para su administración, mantenimiento, control y operación, sin desprenderse de la titularidad jurídica que el distrito capital ostenta sobre el bien.

Esta alternativa se fundamenta en el siguiente marco normativo:

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 2, establece como 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”*.

Para lograr tal propósito, el artículo 113 de la Constitución Política reconoce que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Como lo ha indicado la Corte Constitucional<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-246/04

*“(…) lo que pretendió el constituyente al consagrar esta regla es que se produzca una suerte de integración de fuerzas de los diferentes órganos estatales con el objetivo de propender por el cumplimiento de los fines del Estado. Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional:*

*“La teoría de la separación de poderes ha sido reelaborada por la doctrina constitucional, pasando de su concepción clásica inicial de Montesquieu, en la que cada rama del poder hacía una sola y misma cosa - legislar, ejecutar, juzgar, a una nueva concepción en la que los diversos órganos del poder se articulan mediante funciones separadas, destinadas a la consecución de unos mismos y altos fines del Estado (artículos 2º, 3º, 113, 365 y 366 de la Constitución) (…)”.*

Coherente con estas finalidades, mediante la Ley 489 de 1998 se adoptaron disposiciones con la finalidad de regular el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

La mencionada disposición aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

Para tal fin, el artículo 4 de la Ley 489 de 1998 determina que la función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y contenidos consagrados en la Constitución Política, de tal manera que el ejercicio de funciones administrativas debe ejercerlas consultando el interés general.

Así mismo, la citada ley en su artículo 6 establece como obligación a cargo de todas las entidades públicas, la obligación relativa a la colaboración entre ellas, al señalar:

***“ARTÍCULO 6.- Principio de coordinación.*** *En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.*

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”.* (Subrayado fuera del texto original)

Para lograr ese propósito, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, faculta a las entidades públicas para asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de sus funciones administrativas o para prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro, así:



*“ARTÍCULO 95.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

*Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.”* (Subrayado fuera del texto original)

Acorde con lo anterior, los convenios interadministrativos corresponden con verdaderas herramientas cuya finalidad consiste en facilitar la cooperación, la coordinación y la colaboración para el cumplimiento de funciones administrativas a cargo de las entidades públicas.

Sobre este último aspecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente Enrique José Arboleda Perdomo, mediante concepto 1881 del 30 de abril del 2008, conceptuó:

*“(…) El principio de coordinación o colaboración está definido por el artículo 6° de la misma ley - 489-, como la necesidad de ejercer sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales; que aplicado a la institución de los contratos, significa que las partes se obligan a poner en ejecución todos los medios a los que se comprometen para obtener la realización del objeto del convenio. Implica que en el contrato regido por el principio de colaboración, no se da un verdadero intercambio de bienes o servicios (contrato conmutativo), sino que los contratantes realizan la finalidad propia de las entidades contratantes. El contenido obligacional se estructura en una doble perspectiva, definiendo el resultado querido por las partes, y las acciones y medios que cada una de ellas desplegará para obtener el objeto convenido.*

*Es de la esencia del contrato o convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, pues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios. Por esta razón, es también posible que una de las entidades obtenga una remuneración a cargo de la otra (u otras) por los servicios o la ejecución del objeto del contrato, todo de acuerdo con las facultades que les son propias y con los estatutos que las rigen”.* (Subrayado fuera del texto original)

Conforme con lo expuesto, las principales características del convenio que para el efecto se suscriba son las siguientes:

- i. **Objeto.** El objeto del convenio interadministrativo debe ser la entrega a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI de la administración, mantenimiento y control de los bienes de uso público en desarrollo del proyecto ampliación doble calzada del tramo: CL 245 a la Caro a la Altura de la KR 7.
- ii. **Plazo.** Se deberá indicar el plazo del convenio, en función del desarrollo del proyecto.
- iii. **Destinación.** Considerando que los inmuebles de propiedad del distrito capital tienen el carácter de ser bienes de uso público, debe quedar expresamente establecido en el convenio que mantendrán tal condición durante todo el tiempo que permanezcan bajo la administración de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, de tal manera que no se podrá disponer de estos para usos diferentes a los contemplados en el convenio, ni a usos distintos a los que corresponden con su naturaleza, so pena de que el convenio se dé por terminado, de pleno derecho.

No debe olvidarse que, conforme con el artículo 679 del Código Civil no se podrán adelantar obras en los bienes de uso público sin que se cuente con la autorización de la autoridad competente, razón por la cual, los convenios interadministrativos que se suscriban constituirán fuente de obligación como vínculo jurídico entre las partes para tales efectos.

Con relación a la suscripción de convenios interadministrativos, es importante tener en cuenta que en la actualidad nos encontramos bajo las restricciones de la ley de garantías electorales, que va hasta la segunda vuelta de elecciones presidenciales, si fuere el caso.

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 los anteriores términos se emite la respuesta solicitada.

Cordialmente,



**CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Israel Mauricio Llache Olaya – Abogado Contratista OAJ

Revisó: Oscar Eduardo Gómez - Abogado Contratista OAJ

Fecha: Marzo de 2022

Código de archivo:

