

Al contestar cite este número:  
Radicado DADEP No. 20241300019193  
20241300019193

Bogotá D.C, 2024-04-10  
130 OJ

### MEMORANDO

**PARA:** **CLAUDIA ELVIRA BAYONA**  
Subdirectora de Gestión Inmobiliaria y del Espacio Público

**DE:** **GEOVANNI ANDRES CÁRDENAS MOGOLLÓN**  
Jefe Oficina Jurídica

**REFERENCIA:** Radicado 20243000017203

**ASUNTO:** Respuesta a solicitud concepto sobre oferta de compra de CISA de los RUPI 2-2094, 2-2042 y 2-1963 de forma directa y a través de Contrato Interadministrativo de compraventa

Respetada doctora Claudia , reciba un cordial saludo.

Esta Oficina recibió la comunicación del asunto, mediante la cual se solicitó “(···)solicitamos a la Oficina Jurídica emitir concepto sobre la viabilidad de realizar la venta de manera directa con la Central y a través de Contrato Interadministrativo de compraventa(···)” .

En este sentido, a continuación, se emite el concepto jurídico solicitado:

#### 1. Problema Jurídico:

¿Es viable que El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público realice la venta directa de 3 bienes inmuebles a través de Contrato Interadministrativo de compraventa a la Central de Inversiones S.A?

#### 2. Posición de la Oficina Jurídica

Para efectos de poder resolver las inquietudes jurídicas formuladas en la consulta, es necesario realizar el análisis jurídico de los siguientes temas: i) Los bienes fiscales ii ) Las condiciones para la enajenación de bienes fiscales. iii) Funciones del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, y iii) Funciones de la Central de inversiones S.A.- CISA.

Los bienes del Estado son de uso público o fiscales. El artículo 674 del Código Civil, establece que son bienes de uso público aquellos cuyo "uso" pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos; se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio. Lo anterior, en contraposición con los denominados bienes fiscales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes.

Al respecto, el Consejo de Estado explica que:

(···) los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una *reserva patrimonial para fines de utilidad común*. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación<sup>1</sup>.

Tratándose de los bienes fiscales, el Estado:

1. Los posee y administra como un particular, de tal manera que, son fuente de ingresos y se someten a reglas especiales para su administración.
2. Pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o a la prestación de los servicios públicos.
3. Son objeto de toda clase de actos jurídicos y respecto de estos las entidades tienen tanto derechos reales como personales.
4. Se trata de bienes que son enajenables, embargables e imprescriptibles, como lo indicó esta Oficina Jurídica mediante concepto 20221100024753 al señalar:

*“1) enajenables (cumpliendo las normas legales, por ejemplo en los casos de venta pública mediante los procedimientos previstos por las normas superiores, incluidas las normas de contratación estatal vigentes establecidas en el Estatuto General de Contratación Pública, sus reformas y sus decretos reglamentarios, esto es, las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011, 1882 de 2018, el Decreto Nacional 1082 de 2015, y demás normas concordantes y que modifiquen las anteriores),*

*2) embargables (salvo excepciones legales), e*

*3) imprescriptibles desde 1970 (a partir de la entrada en vigencia del antiguo Código de Procedimiento Civil de 1970 - artículo 407, numeral 4<sup>o</sup>), y en la actualidad, con la Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso, en el artículo 375, numeral 4<sup>o</sup>” .*

De igual manera, mediante la Ley 2044 de 2020 se determinó lo siguiente:

“ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 1001 de 2005 el cual quedara así:

*ARTÍCULO 3. Enajenación Directa de Bienes Fiscales. Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, 15 de agosto de 2007, exp. AP-1188.

*interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan.*

*La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad.*

*PARÁGRAFO 1o. En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles ubicados en zonas destinadas a obras pública o de infraestructuras básicas, áreas no aptas para la localización de viviendas, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por la autoridad competente.*

*PARÁGRAFO 2o. En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la Ley y su traslado a CISA.*

*PARÁGRAFO 3o. La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales diferentes a las derivadas del uso habitacional de inmueble.*

Respecto de las atribuciones y facultades, El artículo 2.1.2.2.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala que se entiende por entidad cedente o enajenadora, para efectos de la cesión a título gratuito o enajenación de bienes inmuebles fiscales de conformidad con lo previsto en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 9 y 14 de la Ley 2044 de 2020, aquella facultada para adelantar el proceso de titulación de los bienes o su enajenación.

Coherente con ello, el artículo 2.1.2.2.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala que “(···) el representante legal o su delegado, de las entidades públicas del orden territorial deberán estar facultados para la transferencia de bienes inmuebles fiscales entre entidades, cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales ocupados ilegalmente” En este sentido, el artículo 61 del Decreto Distrital 854 de 2001 delegó al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público -DADEP la representación legal exclusiva en materia contractual para celebrar los convenios interadministrativos, adjudicar y celebrar todo tipo de contratos o negocios jurídicos relacionados con los bienes inmuebles que integran el "Patrimonio Inmobiliario Distrital", al señalar que:

*"ARTICULO 61. La atribución establecida en el artículo anterior se encuentra limitada, en lo pertinente, por la competencia que en materia contractual mantiene el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público 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. (...)"*

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, con fundamento jurídico en el Decreto Distrital 854 de 2001 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá artículos 60 y 61, como “Entidad

*ejecutora que conforma el Presupuesto Anual del Distrito Capital”* tiene la capacidad para contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte, Distrito Capital de Bogotá, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto. Estas facultades están en cabeza del Director del Departamento Administrativo, quien a su vez podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

Los convenios interadministrativos son negocios jurídicos celebrados entre dos o más personas jurídicas públicas con el objeto de coordinar, cooperar o colaborar en la realización de funciones administrativas de interés común para las partes que lo suscriben y tiene como finalidad, garantizar el eficiente y eficaz ejercicio de las funciones públicas.

Aunado a lo anterior la Ley 1150 de 2007 establece que se podrán celebrarse contratos y/o convenios interadministrativos siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalada en la Ley o en sus reglamentos.

Es así que la entidad 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; por supuesto, con respeto de las normas superiores en que debe fundamentarse.

En complemento de lo anterior el numeral 2 del artículo 2.5.2.5.3. del Decreto 1643 de 2019 dispone. “(...) *Las entidades estatales podrán enajenar directamente o a través del colector de activos de la Nación, Central de Inversiones S. A. (CISA), las participaciones accionarias minoritarias. En este caso, la entidad estatal y CISA podrán suscribir un convenio / contrato interadministrativo en el cual se pactará. (...)*

Así las cosas y teniendo en cuenta que CISA en cumplimiento de su objeto social conforme a sus estatutos tiene la función de gestionar los activos de las entidades, para lo cual podrá llevar a cabo todos los negocios conducentes al logro de su objeto social, entre otros sanear, comercializar, diagnosticar, valorar, intermediar, agenciar y /o promover dichos activos<sup>2</sup>

En consecuencia debido a que el objeto y funciones de CISA contribuyen al logro de los cometidos estatales se considera que la entidad tiene la competencia autónoma para realizar la transferencia de bienes fiscales conforme con lo señalado en el artículo 61 ya transcrito, precisando que la Directora del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público tiene la competencia para celebrar 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.

Por consiguiente, en concepto de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público se puede efectuar según las normas nacionales y distritales vigentes, la venta directa por medio de un convenio interadministrativo.

---

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 5.- OBJETO:** *La sociedad tendrá por objeto gestionar, adquirir, administrar, comercializar, cobrar, recaudar, intermediar, enajenar y arrendar, a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, títulos valores, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos derechos en procesos liquidatorios, cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama, organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la ley, o sociedades con aportes estatales de régimen especial y patrimonios autónomos titulares de activos provenientes de cualquiera de las entidades descritas, así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico, gestión, valoración, adquisición y/o administración de activos y sobre temas relacionados con el objeto social.*

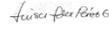
El presente concepto se emite en los términos del Artículo 28 de la ley 1755 de 2015, “Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”

En los anteriores términos queda resuelta su consulta

Cordialmente,



**GEOVANNI ANDRÉS CÁRDENAS MOGOLLÓN**  
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Luisa Fernanda Pérez Gaitán – Abogada contratista OJ 

Revisó: Sandra Romo - Abogada contratista OJ 