



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**
Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL
COMITÉ DE CONCILIACION
ACTA No. 02 DE 2006

FECHA: BOGOTA D.C., 3 DE ABRIL DE 2006

HORA: 08:15 A.M.

LUGAR: SALA DE JUNTAS DEL DAPD

ASISTENTES:

Doctora	CLARA DEL PILAR GINER GARCIA
	Delegada de la Directora
Doctora	FABIOLA RAMOS BERMÚDEZ
	Subdirectora Jurídica
Doctora	JICELLE MANRIQUE VACA
	Subdirectora Administrativa y Financiera
Doctor	GONZALO CALA MONCALEANO
	Jefe de la Oficina de Control Interno
Doctor	ARTURO FERNANDO ROJAS ROJAS
	Subdirector de Infraestructura y Espacio Público
Doctora	MARÍA MARGARITA VEGA C.
	Subdirectora de Desarrollo Social.

INVITADOS:

Ingeniero	GREGORIO ALONSO HUERTAS
	Subdirección de Infraestructura y Espacio Público.
Abogada	GUADALUPE A. CALLEJAS MESTRA
	Subdirección Jurídica.
Estadístico	JORGE ENRIQUE LEÓN
	Subdirección de Desarrollo Social.
Abogada	CARMEN TORRES GONZALEZ
	Gerente del Área de Contratos

ORDEN DEL DIA

- 1- Se requiere que el Comité de Conciliación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se pronuncie y decida sobre la constitución de parte civil dentro de las preliminares iniciadas a solicitud de la Contraloría de Bogotá D.C., por la ejecución de contratos del SISBEN.

Caso asignado a la Abogada: GUADALUPE CALLEJAS MESTRA.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

**Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL**

- 2- Procedencia de aceptar o no la solicitud de Conciliación Prejudicial efectuada por la parte actora dentro del Proceso de Reparación Directa 2002 – 00142, actor: CASA CLUB LIMITADA EN LIQUIDACIÓN, por presuntos daños y perjuicios materiales ocasionados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, actualmente valorados en la suma de \$12.613.495.852.00.

La mencionada audiencia de conciliación judicial, ante la Sección Tercera del Consejo de Estado, está fijada para el 6 de abril de 2006.

- 3- Pronunciamiento sobre la solicitud de Audiencia de Conciliación Extrajudicial, ante la procuradora Sexta Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, solicitante LILIANA REINES MEKLER y OTROS, motivo: Según el apoderado, el Distrito Capital les ha ocasionado supuestos perjuicios por la reserva vial efectuada para la construcción de las Avenidas Ciudad de Cali y Agoberto Mejía, que recae sobre los predios de propiedad de los solicitantes, situación que no les ha permitido su disfrute, uso, goce y disposición.
- 4- Pronunciamiento sobre la procedencia de la demanda de repetición en contra del Ex Alcalde Mayor de Bogotá D.C., Dr. Enrique Peñalosa Londoño, por el presunto perjuicio económico causado a esta entidad, por el pago ordenado por el Despacho mencionado, a la señora MARTHA LETICIA SUÁREZ RODRÍGUEZ, y reconocidos a través de la Resolución N° 0968 del 21 de diciembre de 2005, por la suma de VEINTIDOS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$22.764.299.00) M/CTE.
- 5- Pronunciamiento del Comité de Conciliación, en relación con la necesidad de elaborar el mapa de riesgos antijurídicos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, por sugerencia del doctor GONZALO CALA MONCALEANO, para lo cual se requiere optar por una de las siguientes opciones:
- a) Contratar la asesoría para realizar el Mapa de Riesgo Antijurídico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital o,
 - b) Se revise el contrato celebrado con la Unión Temporal CASTILLO – RUBIO, con el fin de que incluya dentro de las obligaciones contractuales la de realizar el Mapa de Riesgo Antijurídico y, se establezca su presupuesto.
- 6- Cierre de la sesión.

Desarrollo de la reunión:

VERIFICACIÓN DEL QUÓRUM

Verificado el quórum, con la asistencia de los miembros antes relacionados, se dio inicio a la reunión.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

APROBACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA

Leído el orden del día, se aprueba y se da inicio a la reunión siendo las 8:30 A.M.

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

La doctora CLARA DEL PILAR GINER GARCIA, preside el Comité en su condición de delegada permanente de la Dirección del D.A.P.D., según memorando de fecha 31 de marzo de 2006, suscrito por la Directora del Departamento, doctora CATALINA VELASCO CAMPUZANO, del cual se hace lectura y hace parte de la presente acta.

1- Constitución de parte civil dentro de las preliminares iniciadas a solicitud de la Contraloría de Bogotá D.C., por la ejecución de contratos del SISBEN.

La doctora GUADALUPE CALLEJAS MESTRA, procede a exponer el caso correspondiente a la constitución de parte civil dentro de las preliminares iniciadas a solicitud de la Contraloría de Bogotá D.C., por la ejecución de contratos del SISBEN, el cual se encuentra contenido en la ficha técnica correspondiente y que hace parte de la presente Acta.

Después de escuchada la doctora CALLEJAS y con la intervención del profesional en estadística, perteneciente a la Subdirección de Desarrollo Social, JORGE ENRIQUE LEÓN, las doctoras FABIOLA RAMOS BERMÚDEZ, Subdirectora Jurídica y MARÍA MARGARITA VEGA CIMADEVILLA, Subdirectora de Desarrollo Social, intervienen considerando que falta suficiente ilustración sobre el asunto para tomar alguna determinación, por lo que el Comité decide aplazar el tema para que la profesional a quien se le asignó el asunto, lo documente e ilustre de mejor manera y así poder tomar la decisión del caso.

2- Procedencia de aceptar o no la solicitud de Conciliación Prejudicial efectuada por la parte actora dentro del Proceso de Reparación Directa 2002 – 00142, actor: CASA CLUB LIMITADA EN LIQUIDACIÓN, por presuntos daños y perjuicios materiales.

El doctor WILLIAM FERNANDO VELOZA CUERVO, abogado de Asuntos Judiciales de la Subdirección Jurídica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, presenta la ficha técnica donde se expone el asunto y de manera sucinta hace un análisis verbal del tema, recomendando al Comité la decisión que se debe tomar sobre el particular. La solicitud, en síntesis, es como sigue:

La Sociedad CASA CLUB LIMITADA EN LIQUIDACIÓN, a través de su apoderado, pretende que el Distrito Capital de Bogotá, le pague por concepto de perjuicios causados por la supuesta ocupación de un inmueble de su propiedad, por parte del Distrito Capital con ocasión de la expedición de la Resolución N° 451 del 22 de diciembre de 1999, *"por la cual se legalizan unos desarrollos asentamientos o barrios, localizados en el Distrito Capital, en la Localidad N° 02 de Chapinero"*, la suma de \$12.613.495.852.00, por concepto de perjuicios materiales, ocasionados por la *"...ocupación del Distrito quien en forma irresponsable y ligera, realizó obras*



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

de infraestructura, alcantarillado, alumbrado público, vías de acceso terrestre, entre otras, violando directamente los derechos de propiedad privada de mi poderdante..."

Adicionalmente, el apoderado de la Sociedad CASA CLUB LIMITADA EN LIQUIDACIÓN, mediante escrito con radicación N° 1-2006-1164, de fecha 31 de marzo de 2006, a las 3:41 P.M., presenta una breve reseña histórica de la forma como dicha Sociedad adquirió el predio donde se encuentra ubicado el desarrollo San Martín de Porres, aspectos que están incluidos en los hechos de la demanda de reparación directa que en la actualidad cursa en segunda instancia ante el Consejo de Estado y que está pendiente de fallo.

Como hecho nuevo, extemporáneo e improcedente en este momento, menciona que dentro de la Acción Popular N° 2005 – 662, instaurada por la señora SONIA ANDRÉA RAMÍREZ LAMY, contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y otros, mediante auto del 29 de noviembre de 2005, se suspendió la resolución 0451 del 22 de diciembre de 1999, por la cual se legalizó el desarrollo San Martín de Porres, entre otros, pero no concluye ni define en qué puede incidir esa determinación con el proceso que nos ocupa.

Con base en los antecedentes que describe, sugiere que con base en la Ley 9ª (no dice de qué año pero se supone que es la de 1989), en cuanto a la legalización de barrios subnormales, el Distrito adquiriera los predios en cuestión.

Por último, solicita que el Comité de Conciliación de Planeación Distrital, le permita *"explicar con mayor detalle los pormenores del proceso adelantado ante el Consejo de Estado y así poder llegar a un arreglo conciliatorio que nos permita dar por terminado el litigio entre las partes."*

Recomendación del apoderado:

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, no debe ni se encuentra obligado a proponer ni aceptar fórmula conciliatoria, por las siguientes razones:

Las pretensiones del demandante carecen de respaldo probatorio, en relación con el Distrito Capital de Bogotá – Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

1. ACCIÓN CONTENCIOSA INDEBIDAMENTE EJERCIDA.

Si la Resolución N° 0451 de 1999, por la cual se legalizan unos desarrollos, asentamientos o barrios, entre los cuales se encuentra el barrio San Martín de Porres, fue expedida con total desconocimiento del procedimiento administrativo, es evidente que el actor incurrió en una grave equivocación al incoar la acción de reparación directa, cuando lo pertinente, en principio, era una acción de nulidad contra el acto administrativo, que según él, desconoció el procedimiento administrativo.

En efecto, el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, establece:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

"Art. 84.- Modificado. Decreto 2304 de 1989, art. 14. Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionario u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro."

El demandante, implícitamente está demandando la nulidad de un acto administrativo a través de la acción de reparación directa que hoy es objeto de atención. Lo anterior conlleva a que el Consejo de Estado se pronuncie inhibitoriamente respecto de las pretensiones del demandante.

2. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.

Teniendo en cuenta que la existencia y la orden de legalización del Barrio San Martín de Porres, objeto de legalización mediante la Resolución 0451 del 22 de diciembre de 1999, se conocían desde el año 1986, pues así se deduce de su primer considerando que dice *"Que mediante Acuerdo 1 de 1986 y Decreto 580 del 27 de agosto de 1999 del Alcalde Mayor, se ordenó la legalización de los desarrollos: Nueva Granada, Pardo Rubio, San Martín de Porres y Villa Anita entre otros."* (Sublínea fuera de texto), los supuestos perjuicios alegados por el actor, por la situación de hecho existente y consolidada con antelación a 1986, debieron demandarse dentro de los dos (2) años siguientes a la consumación de esa situación fáctica y no ahora, como lo hace el demandante, más de dieciséis (16) años después de ocurridos los hechos, teniendo en cuenta que la admisión de la demanda se efectuó mediante auto de fecha 21 de febrero de 2002, notificado el 3 de abril del mismo año.

Es evidente entonces que la presente acción de reparación directa **está más que caduca**, ya que además de lo anterior, de la Resolución N° 0451 del 22 de diciembre de 1999, invocada por el actor, se deduce claramente que el barrio San Martín de Porres, existía hace más de diez años atrás contados desde la fecha de expedición de la misma; es así como en el último de los considerandos de dicho acto, se lee en su parte final lo siguiente:

"... con el objetivo de establecer un compromiso que conduzca a evitar la construcción clandestina de vivienda u otras obras en los cerros que circundan los barrios que los suscriben y a su vez generar un acuerdo duradero que garantice la condición ambiental de los cerros (como área no construible), y la permanencia de los desarrollos y el bienestar de los habitantes de los barrios de estrato 1 y 2, que los habitan desde hace décadas." (Negrillas y sublíneas fuera de texto).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

Lo anterior quiere decir que la acción debió instaurarse desde el momento en que se culminaron las obras de alcantarillado, energía eléctrica, vías etc., pues al momento de la expedición de dicha resolución todas las obras de infraestructura del desarrollo San Martín de Porres, ya estaban consolidadas muchos años antes, se reitera, por lo menos desde hacía diez años, y de acuerdo con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción de reparación directa debe ejercitarse dentro de los dos (2) años siguientes contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa, o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.

3. JURISDICCIÓN CIVIL.

De igual manera, conduce a un fallo inhibitorio el hecho de que el demandante pretenda obtener que se le reconozcan y paguen unos perjuicios materiales por una supuesta ocupación por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de un inmueble de su propiedad, acudiendo a una acción contenciosa administrativa, cuando lo pertinente, es acudir a la justicia ordinaria para obtener, mediante el ejercicio de una acción reivindicatoria de dominio, la devolución de un bien inmueble respecto del cual se es titular del derecho de dominio.

Como es lógico, el litigio planteado, antes de ser una controversia de carácter administrativo, es un conflicto de carácter particular y concreto a dirimirse ante la jurisdicción ordinaria civil, pues se trata de la definición ante el juez natural de la causa, de quién es realmente el titular del derecho de dominio de los predios en discusión, si de los poseedores con ánimo de señor y dueño que ocuparon el terreno del Desarrollo San Martín de Porres o del titular del derecho real de dominio que figura en el título traslativo, llámese Folio de Matrícula Inmobiliaria; en efecto, el demandante, en otras ocasiones tal como consta dentro del acervo probatorio, ha adelantado ante la jurisdicción ordinaria procesos reivindicatorios de dominio, de los cuales reposa el fallo proferido por el Juzgado Once Civil del Circuito de Bogotá, de fecha febrero 17 de 1998.

Dentro de las consideraciones tenidas en cuenta para proferir el fallo, el Juzgado estimó:

*“... Nos encontramos frente al ejercicio de la llamada **acción reivindicatoria** o de dominio que, como es sabido, es la más viva concreción de uno de los atributos del derecho real de propiedad, cual es el perseguir la cosa de que se es dueño en manos de quien esté.*

*Es definida como: “... **La acción dirigida al reconocimiento del dominio y a la restitución de la cosa a su dueño por el tercero que la posee.** (ALESSANDRI – SOMARRIVA: Los Bienes y los Derechos Reales).*

El fundamento de esta acción reivindicatoria no es otro que el poder de persecución y la inherencia del derecho a la cosa, propios de todo derecho real y muy en particular del derecho de propiedad; el actor no pretende que se declare su derecho de dominio, puesto que afirma tenerlo, sino que demanda al juez que lo haga reconocer o constar y como consecuencia ordene la restitución de la cosa a su poder por el que la posee.”



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

Dichas consideraciones, conllevan a dos situaciones:

- a) Que el debate necesariamente corresponde dirimirlo a la jurisdicción ordinaria en lo civil y,
- b) Que el acto administrativo de legalización no impidió, ni impide, que el propietario del terreno iniciara o inicie, los procesos reivindicatorios de dominio respectivos. Dicho en otros términos, si se han ocasionado perjuicios, ellos no han sido consecuencia de la legalización urbanística del desarrollo San Martín de Porres, pues como tantas veces se ha dicho, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, nunca ha realizado acción alguna tendiente a incentivar, propiciar o permitir la invasión de los predios o inmuebles sobre los cuales se dio el asentamiento del mencionado desarrollo, sino que en cumplimiento de una orden legal proferida por el Concejo Distrital, adelantó el trámite para reconocer la existencia urbanística del mismo.

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en ningún momento ha violado el artículo 58 de la Constitución Política ni el Acuerdo 6 de 1990. Se reitera, que lo legalizado mediante el acto demandado fue la parte urbana de un asentamiento ilegal, para lo cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital fue autorizado por un Acuerdo del Concejo Distrital (Acuerdo 1 de 1986) y el acto administrativo mediante el cual se llevó a efecto la mencionada legalización, expresamente tiene su fundamento jurídico en los artículos 238, 386 y 400 del Acuerdo 6 de 1990.

4. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.

Respecto a las obras de *"infraestructura de servicios públicos, nomenclatura urbana, vías y alumbrado público"*, referidas por el apelante, no se encuentra probado dentro del expediente que ellas hayan sido realizadas por el Distrito Capital.

En cuanto a las obras de pavimentación en las calles, están a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, entidad creada mediante Acuerdo 19 de 1972, como un ente descentralizado con personería y autonomía jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, lo cual permite que el mismo pueda ser sujeto de derecho y, por consiguiente, es el ente que debió ser demandado para que se pronunciara en lo de su competencia.

La Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá o Codensa S.A., según la Ley 142 de 1994, son sociedades anónimas, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, regidas por el derecho privado, siendo por consiguiente, al igual que la anterior entidad mencionada, sujetos de derecho y, en consecuencia, debieron ser demandas directamente.

Por su parte, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, es una entidad Industrial y Comercial del Distrito Capital, creada mediante el Acuerdo 6 de 1995, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, denominada Empresa de Servicios Públicos "E.S.P.", cuya actividad es regida por el derecho privado y la Ley 142 de 1994. Igual



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

que las anteriores, esa empresa es sujeto de derecho y susceptible de ser demanda directamente.

Sobre el particular, se resalta la obligación que tenía el demandante de conformar el litisconsorcio pasivo necesario para integrar en debida forma el contradictorio, situación que no se cumplió en el presente caso. Sobre la indebida integración del contradictorio, el Tribunal Superior de Medellín, mediante sentencia del 26 de octubre de 1978, Magistrado Ponente doctor Horacio Montoya Gil, en lo pertinente, manifestó:

“La indebida integración del contradictorio obliga a una sentencia inhibitoria.

*(...) Como se observa, en el **sub judice** se presenta un caso en que el proceso versa sobre relaciones y actos jurídicos que por su naturaleza no es posible resolver de mérito sino con la comparecencia de todas las personas sujetas de tales relaciones o que intervinieron en ellos. De forma que el éxito de las pretensiones deducidas en la demanda, al menos por lo que toca a la pretensión principal, exigía que ellas se hubieran formulado frente a todos los sucesores e intervinientes en los actos que se pretendía aniquilar. Más, como así no sucedió, se hace imposible un pronunciamiento de fondo sobre tales pretensiones, como que la debida formación del contradictorio vendría a constituir en este evento un problema de legitimación en causa o más exactamente se estaría frente a un caso de legitimación en causa incompleta.*

En tales condiciones, dada la etapa procesal en que se halla el litigio, no procede darle aplicación a lo dispuesto por el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil y se impone, entonces, un pronunciamiento de carácter inhibitorio como lo recomienda uno de los correductores del actual ordenamiento ritual (cfr. Devis Echandía Hernando. Compendio de derecho Procesal, tomo 1º, pág. 269, 2ª. Ed.)” (Las sublíneas fuera de texto).

Es evidente que la demanda se encuentra mal dirigida y no se integró debidamente el “litisconsorcio necesario”, situación que conduce a proferir un fallo inhibitorio por inepta demanda.

5. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA.

Si bien es cierto que la Constitución Política de Colombia en su artículo 58, garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, dicho amparo no es absoluto sino relativo y, su relatividad debe comprenderse desde el punto de vista de los demás derechos y principios de primera generación, protegidos por la misma Carta Magna.

De conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, uno de los fines esenciales del Estado es servir a la comunidad y promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

El derecho a la propiedad privada ante todo debe tener una función social, ello implica la protección por parte del Estado de principios y derechos igualmente protegidos por la



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

Constitución, como son el derecho a una vivienda digna, establecido en su artículo 51. En desarrollo de tales fines y principios el Estado, sin desconocer los derechos legales que le asisten a los titulares de derechos reales, dispuso de un mecanismo que, independientemente de legalizar las situaciones de hecho de los asentamientos irregulares propiciados por agentes externos al mismo Estado y darles una normatividad urbanística para promover hacia el futuro un desarrollo equilibrado y coherente que se integre con el resto del Distrito Capital, propicia y ampara precisamente el derecho a que las personas tengan una vivienda digna, lo cual se logra a través de los procesos de legalización, respaldados jurídicamente por Acuerdos expedidos por el Concejo de Bogotá.

Tales procesos, una vez culminados, permiten el acercamiento del Estado a esas comunidades, a través de servicios y obras públicas, para mejorar el modo de vida de sus moradores.

Así, en el presente caso (legalización de un desarrollo informal), el derecho a la propiedad privada, protegido por la Constitución Política de Colombia, pasa de ser un derecho fundamental absoluto en cabeza de un particular a ser un derecho fundamental relativo, donde prevalece el interés general sobre el particular, sin desconocer los derechos inherentes a la misma.

De tal manera que el Estado dio solución a un problema generado por el propio particular, que por su pasividad y negligencia, permitió que un terreno con un área tan extensa como son 32.000 M.2, Apx., fuera paulatinamente invadido por personas que consideraron tener un mejor derecho sobre el mismo, es decir, un predio que, en condiciones normales, llamaría la atención de su propietario para estar pendiente de él y evitar cualquier intento de usurpación mediante vías de hecho, como ocurrió en el caso que nos ocupa.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en fallo de tutela con radicación número T-746-01, dijo lo siguiente:

**“Corte Constitucional
No. de Rad.: T-746-01**

DERECHO DE PROPIEDAD–Naturaleza

El derecho de propiedad es considerado como un derecho social, que debe ser estudiado según las características de cada caso, dado el interés general que razonablemente lo justifique.

...

Además no comparte esta Sala el concepto que el juzgado 5 Civil del Circuito de Cartagena, tiene sobre el derecho de propiedad frente a violación de derechos fundamentales, cuando expresa a folio 63: “hay que decir de una vez por todas que no puede la tutela convertirse en medio expedito para que, bajo el pretexto de la violación de derechos fundamentales, se violen



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

otros derechos legales adquiridos como el de propiedad", cuando, como en forma reiterada ha dicho la Corte, la propiedad cumple con una función social.

El derecho de propiedad es considerado como un derecho social, que debe ser estudiado según las características de cada caso, dado el interés general que razonablemente lo justifique, de esta manera se trata en la Sentencia T-427 de 1998 del doctor Alejandro Martínez Caballero, al decir que "La concepción clásica de la propiedad que reinó en nuestro país durante algún tiempo, fue cediendo a las exigencias de justicia y de desarrollo económico y social en otros espacios jurídicos y constitucionales, que determinaron un nuevo rumbo y fueron incluyendo nuevos elementos al derecho a la propiedad, necesarios para ponderar su ejercicio frente a situaciones o "motivos de utilidad pública", (artículos 31 y 32 de la Constitución de 1886), o circunstancias en las que el interés privado tuviera que ceder al interés público o social. Estas nuevas concepciones, posteriormente fueron reforzadas en la reforma constitucional de 1.936 con la introducción del concepto explícito de "función social" de la propiedad.

Con la expedición de la Constitución de 1991, sin embargo, el concepto de propiedad ha asumido nuevos elementos que le han dado una nueva connotación y un perfil de profunda trascendencia social.

En este orden de ideas, la propiedad privada ha sido reconocida no solo como un derecho sino como un deber que implica obligaciones, y en esa medida el ordenamiento jurídico garantiza no solo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica (Art. 58 de la C.N.), que permite consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas."

La misma Corte Constitucional, en fallo de septiembre 1 de 1994, Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL, radicación N° C-389-94, frente al tema de la función social de la propiedad, manifestó:

"FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

*La función social se traduce en la necesidad de que el propietario de un bien lo aproveche económicamente, utilizando sistemas racionales de explotación y tecnologías que se adecuen a sus calidades naturales y que permitan la utilización de los recursos naturales, buscando al mismo tiempo su preservación y la protección ambiental. **La inexploración del bien** o su aprovechamiento irracional y degradante, supone de hecho la violación del principio de la función social de la propiedad y autoriza naturalmente la extinción del dominio del propietario **improvidente** o abusivo. La aplicación de la medida **no** conlleva, como es obvio suponerlo, una compensación económica o indemnización por la privación del bien, puesto que la extinción del dominio constituye fundamentalmente una sanción por la violación de un deber de origen constitucional.*

"Como tuvo ocasión de advertirlo la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de Noviembre de 1989, "la institución jurídica de la extinción del dominio, de recibo en nuestro derecho



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

*público, se fundamenta en que, como al propietario se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social que le es naturalmente inherente, **su abandono, o lo que es lo mismo**, según lo puede disponer en forma general la ley, **la falta de actos posesorios** indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que ella establece, **constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza constitucional del derecho de propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente**" (Negrilla fuera de texto).*

Este último extracto jurisprudencial, aunque involucra el tema de la extinción del dominio, que no es objeto de debate en el proceso, si denota como las altas cortes tienen claro el objetivo de la función social de la propiedad, hasta tal punto que se llega violentar ese principio constitucional por la inacción o actitud inerte y pasiva del propietario frente a su derecho real y, en algunos casos, es de tal gravedad dicha conducta que el legislador impuso a manera de sanción la extinción del derecho de dominio en contra del propietario "improvidente", lo cual no supone una compensación económica o indemnización.

Así, el Estado queda eximido de cualquier responsabilidad moral, pecuniaria o administrativa, frente al abandono del particular en relación con los bienes cuya protección y tutela corresponde a él exclusivamente, para lo cual, el mismo Estado le ha dispuesto de diversos mecanismos legales para que, debida y oportunamente empleados, pueda garantizar su protección en caso de que considere violentados sus derechos.

Dentro del mismo fallo citado, la Corte Constitucional, continúa diciendo:

*"En los términos del artículo 58 de la Constitución Nacional, se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. **Dicho derecho no es absoluto, pues debe hacerse compatible con la función social y la función ecológica inherente a ésta, generadoras de obligaciones para los sujetos titulares del dominio.***

Dentro de la perspectiva analizada, el dominio privado y la garantía de su seguridad jurídica, son reconocimientos constitucionales condicionados, de tal suerte que la propiedad deviene en un derecho relativo en la medida en que su protección supone del titular, el cumplimiento de unas obligaciones y un ejercicio ajustado a ciertos principios jurídicos y sociales.

La primera exigencia constitucional es que la propiedad se haya adquirido "con arreglo a las leyes civiles", requisito que consagra la licitud del objeto mismo y, por supuesto, de su causa, de manera que aquélla sólo merece protección del Estado cuando su adquisición ha estado precedida de justo título y obviamente no tiene por fuente el delito ni, en general, un origen al margen de la ley. Sólo lo lícito genera derechos y por fuera de la ley no puede haber amparo del Estado.

Sobre este particular se pronunció la Corte suprema de Justicia, en los siguientes términos:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

"La protección constitucional a la propiedad y a los demás derechos adquiridos exige, como primer presupuesto, que la adquisición venga asistida de un título justo, o sea, que su causa de adquisición se ajuste a la ley y, en manera alguna, contrariando la misma. El señorío que se adquiera por medios ilícitos o a consecuencia de ellos, no puede tener protección legal".

La otra exigencia de la Carta, proveniente de la reforma de 1936, consiste en que la propiedad es o tiene una función social, es decir, que al tiempo que tiene el significado de un derecho subjetivo, asume también el carácter de un deber social. Se pondera entonces el uso, goce y disposición de la propiedad con el alcance social útil que tiene y demanda su ejercicio. O como se dijo en la época cuando se tramitaba la mencionada reforma constitucional: **"Es que quien tiene una propiedad debe hacer uso de ella en forma tal que no sólo no perjudique a la comunidad, sino que sea útil a ella"** (Dario Echandía en su explicación de la reforma constitucional ante la Cámara de Representantes en sesión del 24 de Febrero de 1936, según cita de la Corte Suprema de Justicia, sentencia del 24 de Marzo de 1943).

Es clara y significativa la exégesis que de la norma constitucional sobre la función social de la propiedad, hizo la Corte suprema de Justicia en la sentencia citada, en estos términos:

"El Constituyente de 1936 relativizó el derecho fundamental de la propiedad, acentuando la sumisión de ésta a los intereses de la colectividad y con ello la limitación del arbitrio del propietario. Este Constituyente dio a la propiedad individual el fundamento de la función social que implica obligaciones, conformándose a las teorías modernas de los defensores de aquélla, quienes prescinden de la forma fija y siempre idéntica que las aludidas escuelas económicas atribuían a esa institución, para admitir que, desde luego que la propiedad ha revestido en la historia formas muy diversas y es susceptible de modificaciones muy grandes, sólo se garantiza plenamente por el artículo 26 de la codificación constitucional en la medida en que responda a las necesidades colectivas de la vida económica".

León Duguít, de quien tomó el Constituyente del 36 la noción solidarista de la propiedad, resume el concepto de la función social en los siguientes términos:

"La propiedad es el producto del trabajo y, a mi modo de ver, una consecuencia de la libertad del trabajo. La propiedad capitalista es el producto de un trabajo realizado; el detentador de un capital no puede dejarlo improductivo, puesto que él no lo detenta sino para hacerle producir en interés de la sociedad. La propiedad capitalista no es un derecho, es una función"

La función social de la propiedad, con su ingrediente ecológico, en la Constitución de 1991, tiene una concepción y contenido políticos, en cuanto encierra la idea o noción de solidaridad social, **de manera que el propietario tiene el deber social de contribuir mediante su explotación racional al bienestar de la comunidad y a la defensa del medio ambiente. En tal virtud, cuando el propietario es inferior a su compromiso social y usufructúa el bien en su solo provecho, sin parar mientes (sic) en el daño económico o ambiental que pueda deducirse de su comportamiento, viola el deber constitucional y, según el caso, puede hacerse acreedor a la aplicación de sanciones de distinto orden y alcance**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

(administrativas y penales), y hasta la pérdida misma de la propiedad." (Negrilla y Sublíneas fuera de texto.)

Ahora, desde el punto de vista del principio constitucional de la solidaridad y las limitaciones inherentes a la propiedad privada, la Corte Constitucional, en fallo de fecha 30 de septiembre de 1994, Magistrado Ponente: JOSÉ GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Expediente T-40965, expresó:

"FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

El propietario de un bien, al ejercer su derecho de dominio, no puede desconocer las cargas sociales que pesan sobre él y, en consecuencia, resulta ilegítimo el uso que de él haga con olvido del interés común o, peor todavía, contrariándolo. En consecuencia, está obligado a actuar de tal manera que, además de no perjudicar a la comunidad, la utilización del bien propio sea útil a ella en los términos de la ley. La función social, consustancial al derecho de propiedad, guarda también relación con otro de los principios fundamentales del ordenamiento, cual es el de la solidaridad, proclamado en el artículo 1º de la Carta y desarrollado en el 95 Ibídem cuando señala que son deberes de toda persona los de "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas", "respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios" y "velar por la conservación de un ambiente sano". (Negrilla fuera de texto).

(...)

DERECHO DE PROPIEDAD-Límites

Resulta inadmisibles que, siendo la tutela un instrumento encaminado a realizar el fin constitucional de la prevalencia de los derechos fundamentales, traducida en la realización efectiva de la normatividad superior que los reconoce, tuviera el juez que resignarse, como si tropezara con una barrera infranqueable, ante el dictado egoísta y ciego de un propietario por cuya sola voluntad resultarían frustrados, contra la Constitución y la ley, los fines propios del bienestar colectivo y, de manera particular, los intereses inherentes al ejercicio de derechos fundamentales. La función de administrar justicia no puede agotarse en la excusa formal de que a la concreta ejecución de los postulados que la Carta consagra se opone la arbitraria decisión de quien alega un derecho de dominio particular, pues ello conduciría a admitir, contra expresa norma fundamental, que el derecho de propiedad conforma una estructura supraconstitucional y prevalece sobre el bien común y sobre los derechos fundamentales. La garantía de la propiedad tan sólo tiene cabida y vigencia constitucional en la medida en que ella sirva los intereses colectivos, supeditada a las restricciones y límites que la ley imponga para favorecerlos." (Negrilla fuera de texto).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

6. CON LA EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE LEGALIZACIÓN NO SE VULNERÓ EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROPIEDAD PRIVADA.

Al igual que todas las demás afirmaciones y teorías planteadas por el apelante y hoy convocante a audiencia de conciliación, en el sentido de que con el acto administrativo de legalización mencionado, se produjo un conflicto social *"pues en estos terrenos se desarrollaron asentamiento (sic) patrocinados por el Distrito Capital, violando así con la legalización de estos barrios subnormales el derecho a la PROPIEDAD PRIVADA."*, carece de todo fundamento fáctico y jurídico, por lo siguiente:

6.1.- La Resolución N° 451 del 22 de diciembre de 1999, *"Por la cual se legalizan unos desarrollos, asentamientos o barrios, localizados en el Distrito Capital, en la localidad N° 02 de chapinero."*, no contiene ninguna normativa que disponga de derecho alguno relativo a la propiedad privada, los efectos de tales actos administrativos inciden únicamente en el derecho público, esto es, en relación con la legalidad urbana, el mejoramiento de los servicios públicos y comunales y las normas correspondientes al ordenamiento físico del sector.

Lo anterior tiene respaldo legal en el artículo 82 del Decreto 1052 de 1998 (modificado por el artículo 3° del Decreto 1379 de 2002), vigente para le época, según el cual la legalización es *"... el procedimiento mediante el cual, la entidad competente del municipio o distrito adopta las medidas administrativas tendientes a **reconocer la existencia de una urbanización, asentamiento o barrio**, a dar aprobación de los planos correspondientes, a otorgarle la nomenclatura urbana, a expedir la reglamentación urbanística respectiva, tendiente a la aprobación y prestación de los servicios públicos. Todo de conformidad con los procedimientos que para el efecto se adopten en el respectivo municipio o Distrito.* (La negrilla fuera de texto)

Es evidente que si el objetivo era legalizar un desarrollo en el sector mencionado, en cumplimiento al Acuerdo 6 de 1990, expedido por el Concejo Distrital, ello suponía la existencia de un asentamiento humano de origen informal de mucho tiempo atrás, respecto del cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en ningún momento fue promotor, instigador o coadyuvante. Además, el apelante no arrima al expediente prueba alguna que respalde su equivocada afirmación en el sentido de que el Distrito Capital haya patrocinado tal asentamiento.

6.2.- La legalización de un barrio se caracteriza especialmente porque para que se dé, necesariamente tiene que existir un desarrollo urbano de origen informal y consolidado, esto es, que el mismo contenga estructuras urbanas desarrolladas y construidas, lo cual permite establecer el carácter permanente del asentamiento humano. La creación de tales asentamientos humanos se da por cualquier otra causa posible, menos por la intervención o participación del Distrito Capital - Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, por mandato legal (Acuerdo 6 de 1990), reconoció oficialmente la existencia física del desarrollo "San Martín de Porres" y estableció un ordenamiento urbano para el mismo, aportando herramientas normativas que permitan un medio de existencia digno a las personas que allí habitan, dando cumplimiento a fines



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

constitucionales tan importantes como los establecidos en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, según el cual, *"...Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."*

Obviamente, tal proceso de legalización se adelantó dentro del marco legal pertinente, por lo que su fundamento, entre otras normas, es el Decreto 1052 de 1998, atrás citado.

En consecuencia, se reitera, la legalización no crea, ni propicia el surgimiento de barrios o asentamientos humanos, sino que reconoce su existencia y por lo tanto incorpora a la cartografía oficial, sus planos, señalando además las normas urbanísticas que rigen su desarrollo.

Lo anterior trae como resultado, la posibilidad de hacer efectivos una serie de derechos, tal como el acceso a los servicios públicos, el ser incluidos en los planes y programas de desarrollo social y en general, ser tenidos en cuenta por el Estado.

También vale pena precisar que la legalización no opera siempre que exista un asentamiento humano, sino que debe tratarse de un desarrollo consolidado, es decir, que tenga estructuras urbanas (servicios públicos y trazados viales), ya desarrolladas, es decir, construidas en su totalidad.

Negar la legalización de un barrio so pretexto de que se deben solucionar previamente aspectos relacionados con el derecho de propiedad, sería desconocer los derechos fundamentales a la vida y a la igualdad (protección del Estado), porque se impediría que las comunidades asentadas en el barrio tuvieran condiciones dignas de subsistencia que se obtienen fundamentalmente con la prestación de los servicios públicos esenciales. Tal aspecto es acogido en el artículo 239 del Acuerdo 6 de 1990, cuando señala que cualquier persona o grupo de personas que acredite interés jurídico podrá solicitar que se inicie el proceso de legalización, coadyuvarlo e impulsarlo; determina dicha norma en su literal c, además, que tienen interés jurídico para el efecto, entre otros, los propietarios, poseedores, arrendatarios y tenedores de inmuebles a cualquier título, sus representantes o mandatarios.

De lo anterior, claramente se puede afirmar que el trámite de legalización no permite definir, aclarar o determinar asuntos relacionados con la propiedad de los inmuebles, pues ello es competencia de la jurisdicción civil ordinaria. Por esto, mal haría el Distrito Capital - Departamento Administrativo de Planeación Distrital, extralimitando sus funciones, declarar como bien de uso público un determinado inmueble, cuando ellos están claramente definidos en el artículo 674 del Código Civil.

Por consiguiente, las zonas públicas que se señalan en los planos adoptados por la Resolución 451 de 1999, son el reflejo de la utilización que le ha dado la comunidad a dichas zonas y por tanto así debe consignarse en los mencionados planos, lo cual no implica declaratoria o constitución de dominio público, pues un acto administrativo como el mencionado no es idóneo,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

per se, para configurar la propiedad pública. Es decir, la comunidad en un desarrollo por legalizar, es la que determina en un momento dado, qué porciones de su asentamiento corresponden a zonas verdes, vías etc.; por consiguiente, no es cierta la conclusión del a quo en el sentido que el *"Distrito de forma irresponsable y ligera, realizo (sic) obras de infraestructura, alcantarillado, alumbrado público, vías de acceso terrestre, entre otras..."*

6.3.- El acto de legalización del desarrollo San Martín de Porres, se expidió en cumplimiento de claros preceptos jurídicos urbanísticos, contenidos en los Acuerdos 1 de 1986 (por el cual se ordena la legalización de unos desarrollos urbanísticos y se dictan normas y procedimientos para el desarrollo progresivo en el Distrito Especial de Bogotá.) y 6 de 1990 (por medio del cual se adopta el estatuto para el ordenamiento físico del distrito especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones), y se dirigió exclusivamente a reconocer la existencia urbanística del desarrollo e impartir el ordenamiento físico de la situación urbana consolidada, en cuya generación no participó el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, **es errado** afirmar que dicho Departamento Administrativo, por dar cumplimiento a un mandato legal, haya ocasionado perjuicio alguno que deba resarcir o compensar como lo pretende el apelante y convocante a audiencia de conciliación.

Es que el acto administrativo de legalización no impidió, ni impide, que el propietario del terreno iniciara o inicie, los correspondientes procesos reivindicatorios de dominio respectivos. Dicho en otros términos, si se han ocasionado perjuicios, ellos no han sido consecuencia de la legalización urbanística del desarrollo San Martín de Porres, pues como tantas veces se ha dicho, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, nunca ha realizado acción alguna tendiente a incentivar, propiciar o permitir la invasión de los predios o inmuebles sobre los cuales se dio el asentamiento del desarrollo mencionado, sino que en cumplimiento de un Acuerdo expedido por el Concejo Distrital (Acuerdo 1 de 1986) y en desarrollo del Acuerdo 6 de 1990, expedido por la misma corporación, adelantó el trámite para reconocer la existencia urbanística del mencionado desarrollo.

Se reitera, que lo legalizado mediante el acto administrativo cuestionado fue la parte urbana de un asentamiento ilegal, para lo cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, tuvo plenas facultades otorgadas por un Acuerdo del Concejo Distrital

Tampoco es de su competencia, la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos, ni de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo. Tanto las vías como espacios públicos del Desarrollo San Martín de Porres, fueron determinados y establecidos por los propios habitantes de dicho desarrollo; en ello, no hubo ejecución de ninguna clase de programa o proyecto por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. En consecuencia, no pudiendo adelantar ninguna de las actividades que implican el desarrollo del mencionado artículo, mal puede decretar la expropiación de bienes inmuebles, con el fin de indemnizar o reparar un daño que ni existe ni está probado dentro del proceso, que es lo que en últimas pretende la accionante. Así las cosas, consideramos que el demandante incurre en error al pretender *"... que se repare el daño causado por el Distrito Capital de Bogotá..."*



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

6.4.- El acto administrativo de legalización solo tiene la implicación jurídica de reconocer una situación de hecho exclusivamente en materia urbanística originada en un asentamiento de origen informal, desarrollado con bastante antelación a la resolución que lo legalizó. Asentamiento que no fue patrocinado, coadyuvado o promovido por la Administración Distrital, de suerte que ninguna responsabilidad puede imputársele frente a los hechos y por tanto, ningún perjuicio o daño está obligado a compensar o resarcir.

Es claro que con el procedimiento y la expedición del acto de legalización, ningún perjuicio material se le ha causado a los propietarios, pues con la legalización o sin ella, los propietarios han perdido de hecho, los derechos de uso y goce, sin que en dicha situación haya mediado culpa o responsabilidad alguna de la administración. La posesión que ejercen los habitantes en el desarrollo que fue objeto de legalización, data de una época anterior al año 1986, y para el año de 1999, el asentamiento estaba consolidado en un 100%, lo que quiere decir que la pérdida de los atributos inherentes al derecho de propiedad no es consecuencia del acto administrativo de legalización, el cual solamente incide en el ámbito exclusivamente urbanístico, pero sin ninguna trascendencia jurídica en cuanto se refiere a la propiedad privada.

Por todas las anteriores razones, consideramos que no se ha violado ninguna norma de carácter constitucional o legal, como lo afirma la demandante, por el contrario, se dio cumplimiento a lo ordenado por el Acuerdo 1 de 1986, del Concejo de Bogotá, y siguiendo los parámetros establecidos en el Acuerdo 6 de 1990, del Concejo de Bogotá.

El mencionado acto administrativo (Resolución 451 de 1999), no es violatorio del derecho de propiedad, pues dicho acto no constituye título de dominio para los poseedores, ni es un elemento o requisito que puedan invocar como título adquisitivo de dominio, es el hecho mismo de la posesión material aunado a los demás requisitos expresamente señalados en el Código Civil, lo que les permitirá a dichos poseedores, alegar la prescripción adquisitiva de dominio o la posesión de buena fe, sin que ello involucre en manera alguna el acto de legalización expedido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

6.5.- En materia de responsabilidad de la administración se han determinado como elementos constitutivos de esta, la presencia de una conducta de la administración que pueda tildarse de alguna manera como irregular, la existencia de un daño y un nexo de causalidad.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, mediante sentencia del 11 de noviembre de 1999, Siendo Consejero Ponente el doctor ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRIQUEZ, radicación 11499, frente a la responsabilidad administrativa, determinó lo siguiente:

"El artículo 90 de la Constitución Política consagra una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, que abarca tanto la responsabilidad de naturaleza contractual como la extracontractual; de su inciso primero, se deduce que son dos los elementos indispensables para la declaración de la responsabilidad patrimonial del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del mismo al Estado. La trascendencia del precepto admite diversas aproximaciones de las cuales - para solo destacar dos - se hace notar que otorga una mayor autonomía a la teoría de la responsabilidad del



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

Estado en relación con la responsabilidad de los particulares regulada en el derecho privado y que estructura mejor la responsabilidad como tendiente a reparar los daños antijurídicos a la víctima antes que a sancionar a un agente infractor (el Estado) de las reglas de derecho. Por lo anterior, no hay duda de que el fundamento de la responsabilidad del Estado se desplazó de la ilicitud de la conducta causante del daño (falla del servicio o culpa del Estado) al daño mismo, siempre y cuando este fuese antijurídico. Esa sola circunstancia cambia, de modo fundamental, la naturaleza y la finalidad de la institución que, de simplemente sancionatoria pasa a ser típicamente reparatoria, tomando en cuenta para su operatividad no tanto al agente del daño (merecedor de la sanción), sino a su víctima (merecedora de la reparación). Una visión de esa naturaleza ha permitido que la responsabilidad del Estado se comprometa frente a los daños que origina tanto su acción injurídica (como ha sido la tesis tradicional) como su conducta lícita que es donde se nota, con mayor énfasis, el carácter netamente reparatorio que ha ido adquiriendo la teoría. Se desliga, de esta manera, la antijuridicidad del daño de su causación antijurídica; esta última será, en adelante uno de los criterios de imputación del daño que "permite trasladar los efectos negativos del hecho dañoso desde el patrimonio de la víctima hacia el patrimonio de la administración y, eventualmente, dirimir también el reparto de responsabilidades entre aquélla y el agente físico cuya conducta haya causado el daño".

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Daño antijurídico / DAÑO - Definición / DAÑO ANTIJURÍDICO - Fundamento de la responsabilidad

El daño, en "su sentido natural y obvio", es un hecho, consistente en "el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien", "...en su persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc..." y "...supone la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales de que goza un individuo." Según se ha visto, condición necesaria para que desencadene la reparación es que el daño sea antijurídico, calificación que se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de "causales de justificación". Adviértase como, entendido así el daño antijurídico frente al cual el estatuto superior impone la obligación reparatoria a cargo del Estado, si bien puede revestir modalidades diversas (material, moral, fisiológico, etc.), constituye una constante, razón por la cual, al tiempo que constituye un elemento indispensable para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, se sitúa en la base misma de la institución jurídica proveyéndola de fundamento.

DAÑO ANTIJURÍDICO - Imputabilidad / IMPUTABILIDAD DEL DAÑO - Nexo causal

*El art. 90, inc. 1º de la Carta Política, exige - en orden a deducir la responsabilidad patrimonial del Estado -, que los daños antijurídicos sean "causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas", con lo cual se refiere al fenómeno de la imputabilidad, tanto fáctica como jurídica. De allí que elemento indispensable - aunque no siempre suficiente - para la imputación, es el **nexo causal** entre el hecho causante del daño y el daño mismo, de modo que este sea el efecto del primero. En este entendimiento, la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas, en desarrollo del servicio público o en nexo con él."*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

Consecuente con la jurisprudencia transcrita, para la declaratoria de responsabilidad del Estado, se requiere que exista una conducta desplegada por este, bien sea a título de acción o de omisión y que tal conducta pueda ser calificada seriamente como irregular, lo cual no sucede en el presente caso, ya que la Resolución 451 de 1999, expedida con fundamento en la Ley 9 de 1989, el Acuerdo 1 de 1986 y el Acuerdo 6 de 1990, entre otras normas, goza de presunción de legalidad y su fecha de expedición ocurrió con bastante posterioridad al momento en que se permitió, por parte de los accionantes, el asentamiento ilegal en su inmueble. Por tanto, ni existe daño con el hecho de haber expedido el mencionado acto administrativo y mucho menos se puede afirmar que el perjuicio alegado sea consecuencia de lo primero.

De otro lado, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en determinar con precisión cuál es el nexo causal:

*El art. 90, inc. 1º de la Carta Política, exige - en orden a deducir la responsabilidad patrimonial del Estado -, que los daños antijurídicos sean "causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas", con lo cual se refiere al fenómeno de la imputabilidad, tanto fáctica como jurídica. De allí que elemento indispensable - aunque no siempre suficiente - para la imputación, es el **nexo causal** entre el hecho causante del daño y el daño mismo, de modo que este sea el efecto del primero. En este entendimiento, la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas, en desarrollo del servicio público o en nexo con él."*

La noción básica del nexo causal indica que el daño sea consecuencia directa de la actividad desplegada por el demandado, lo que ha sido denominado causalidad física. La sentencia en comento recoge otro postulado que ha venido siendo tratado por la jurisprudencia y la doctrina a saber: la causalidad jurídica.

La causalidad jurídica significa que el hecho le es imputable jurídicamente al demandado, es decir, que el daño sea imputable a la administración por la acción u omisión en el cumplimiento de las competencias que la ley le ha asignado.

A la parte actora le corresponde no solo probar la existencia de un daño, o de un peligro o perjuicio que haya sido consecuencia del acto administrativo proferido por la administración, debe probarse que el perjuicio sea consecuencia directa del comportamiento irregular del agente administrativo, en caso de que exista un comportamiento irregular, lo que no ha sucedido hasta el momento, pues no existe prueba siquiera sumaria de que así haya sido.

Se reitera que la Sociedad Limitada Casa Club, propietaria del predio donde ocurrió el asentamiento ilegal, han sido afectados en el derecho de uso y goce de sus propiedades, pero se trata de una situación que no obedece a una conducta que por acción u omisión sea imputable al Distrito capital, ni el daño antijurídico que los afecta es producto o tiene su origen en una causa lícita o ilícita de la Administración Distrital. Muy por el contrario, salta a la vista y es ostensiblemente manifiesto que con el proceso de legalización que hoy se ataca o, sin él, la susodicha propietaria por esa situación de hecho se halla limitada en su derecho de propiedad, la cual fue tolerada por ella misma, pues no se evidencia la menor prueba de que hayan



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

intentado las acciones judiciales pertinentes de carácter civil o penal para obtener la protección de sus derechos.

6.6.- Se concluye, además, que el acto administrativo cuestionado no se encuentra incurso en ninguna de las causales jurídicas que hacen que un acto administrativo sea nulo, pues aquel fue expedido por funcionarios competentes, con el lleno de los requisitos legales y se encuentra ajustado a la Constitución Política y demás leyes, por consiguiente, goza del principio de la seguridad jurídica de los actos administrativos y se presume legal.

7. LA PRUEBA PERICIAL ES INCONDUCTENTE.

De un análisis detenido realizado al experticio allegado al expediente, se observa y concluye que el mismo es inconducente, dicho en otras palabras, no viene al caso, toda vez que en dicho dictamen se liquidan o estiman unos daños causados (daño emergente y lucro cesante), sin que exista prueba alguna sobre su origen, o mejor, no se acredita de qué manera con la expedición de la Resolución 451 de 1999, por la cual se legalizan unos desarrollos, el demandante sufrió tales perjuicios.

Dicho experticio es por lo demás, ambiguo e insuficiente para demostrar los perjuicios que reclama el actor.

Vale la pena resaltar la conclusión a la que llega el a quo, para sustentar su fallo denegatorio de las pretensiones de la demanda, cuando manifiesta:

"(...)

La Corporación concluye que por no estar probada, la omisión o la acción de la administración, en relación con la presunta ocupación, no se configura la falla en el servicio, pues lo único que se ha podido establecer, es que de estar ocupado realmente el bien, como lo manifiesta la parte demandada, dicha ocupación la realizaron particulares y la legalización de los barrios, nada tiene que ver con la omisión de la administración, pues no existe prueba para concluir que así fue realmente, a su vez tampoco existe prueba de que, el titular del derecho, hubiese solicitado protección para su derecho de propiedad y que la administración se la hubiese negado.

"Así las cosas, queda claro que, en este caso, tampoco se encuentra acreditada la concurrencia de los elementos de la responsabilidad administrativa de la entidad demandada, que derive en indemnización de perjuicios patrimoniales y/o morales."

8. LA NO CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA NO IMPIDE AL JUZGADOR FALLAR EN DERECHO.

El hecho de que la demanda no se hubiese contestado por parte de la demandada, no impide que el debate sea dirimido de fondo y en derecho, teniendo en cuenta, además de lo expresado en el presente escrito, la argumentación jurídica planteada en los escritos presentados ante el a quo, los días 25 de julio y 3 de diciembre de 2002, este último descorriendo el término para



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

alegar de conclusión en la primera instancia, por el doctor JORGE PABLO CHALELA ROMANO, apoderado del judicial del Distrito Capital para la época, como tampoco impide que el juez, de oficio, declare probada cualesquier excepción que se presente dentro del litigio, con fundamento en los incisos 2º y 4º del artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, los cuales establecen:

"(...)

En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada

(...)

El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la reformatio in pejus."

Así las cosas, es claro que el Distrito Capital de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital, ni por acción ni por omisión en el cumplimiento de sus funciones, ha ocasionado perjuicio material o moral alguno a la Sociedad CASA CLUB LIMITADA EN LIQUIDACIÓN; por consiguiente, reitero que el DAPD no debe proponer, ni presentar, ni aceptar ninguna formula conciliatoria.

Ahora, en cuanto a la solicitud del mencionado apoderado considero que es improcedente por las siguientes razones:

- 1- Los aspectos a tener en cuenta por el Comité de Conciliación deben ser los relacionados en la solicitud de conciliación judicial propuesta por el interesado dentro del proceso 2002-0142 y que a su vez se relacionan con el debate contencioso que se adelanta ante el Consejo de Estado.

Es de anotar que aparte de los cuestionamientos de fondo expresados en el informe para el Comité de Conciliación sobre el presente caso, existen algunos aspectos de carácter procesal que saltan a la vista, como es el hecho de la caducidad de la acción, lo cual nuevamente se alegará en su oportunidad y que considero deben ser objeto de análisis por la segunda instancia, para que sea declarada como excepción de oficio por parte del juez.

- 2- El Decreto Nacional 1214 de 2000, por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones, no contempla la posibilidad de que al mismo se permita la asistencia del apoderado de la contraparte, para que el Comité decida sobre el asunto que le compete; por consiguiente no es procedente la solicitud presentada en este sentido.
- 3- El momento procesal pertinente para transmitir la decisión del Comité de Conciliación del DAPD, en el presente asunto, es en la audiencia programada para tal fin por el Consejo de Estado, esto es el 6 de abril de 2006, a las 3:00 P.M.

Análisis del Comité de Conciliación:



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**
Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

Por unanimidad, de acuerdo con el análisis jurídico de los antecedentes del asunto en estudio y teniendo en cuenta que existen suficientes argumentos para desvirtuar las afirmaciones del actor dentro del proceso de reparación directa mencionado, siendo claro que con la expedición de la Resolución 0451 del 22 de diciembre de 1999, *"por la cual se legalizan unos desarrollos asentamientos o barrios, localizados en el Distrito Capital, en la Localidad N° 02 de Chapinero"*, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en ningún momento le violó al accionante el derecho a la propiedad privada, ni se ha expropiado bien inmueble alguno; dicho acto administrativo no ampara ningún derecho sobre la tenencia de la tierra, sus efectos inciden únicamente en el derecho público, es decir, en relación con la legalidad urbana, mejoramiento de servicios públicos y comunales y normas correspondientes al ordenamiento físico del sector, aspectos que quedaron claramente definidos en el artículo 12 de dicha resolución, la cual reposa en el expediente que cursa ante el Consejo de Estado, el Comité considera que no se debe presentar fórmula de conciliación alguna en la audiencia programada para el 6 de abril de 2006, a las 3 P.M.

En cuanto a la solicitud presentada por el apoderado de la accionante, el Comité Considera que no se debe aceptar la misma por las razones expuestas por el doctor WILLIAM VELOZA, apoderado dentro del proceso en cuestión y se deberá responder al peticionario que de conformidad con el Decreto Nacional 1214 de 2000, por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones, no es procedente acceder a dicha solicitud.

3. Procedencia de la solicitud de conciliación prejudicial de LILIANA REINES MEKLER y OTROS, ante la Procuradora Séptima Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El doctor **WILLIAM FERNANDO VELOZA CUERVO**, presenta el caso, el concepto jurídico emitido con destino a este Comité, el cual hace parte integrante de la presente Acta, y los demás documentos que soportan la decisión del Comité de Conciliación.

En síntesis, el asunto en cuestión se refiere a lo siguiente:

Los señores LILIANA REINES MEKLER y OTROS, por intermedio de apoderado, pretenden que ellos, conjuntamente con el Distrito Capital de Bogotá y el Instituto de Desarrollo Urbano, definan el monto de la indemnización de perjuicios y su forma de pago, ocasionados por la supuesta omisión en que han incurrido estos en la adquisición del predio distinguido con el Folio de Matrícula Inmobiliaria N° 50C-1493233, con área de 11.209.99 M2, afectado a la construcción de la Avenida Ciudad de Cali; y de los predios distinguidos con los Folios de Matrícula Inmobiliaria N° 50C-1592764, con área de 1.965.238 M2, afectados a la construcción de la Avenida Agoberto Mejía del Distrito Capital de Bogotá.

Por su parte, el Subdirector de Gestión Judicial, considera pertinente que el Comité de Conciliación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, conceptúe e informe acerca de los siguientes puntos:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

- *"Si conforme al POT, las franjas de terreno a que se refieren los solicitantes aún se encuentran como zonas de reserva para futuras vías públicas, el tiempo en que estas se construirán y con cargo a que presupuesto del Distrito.*
- *Si el hecho que se constituya una reserva sobre un predio como la que al parecer pesa sobre el que trata la solicitud, hace que este se convierta en inalienable, que no pueda ser desarrollado, construido o explotado económicamente.*
- *Si eventualmente las vías ya se adelantaron, que ocurre con las franjas de terreno que hubiesen sobrado, ¿respecto a estas puede levantarse la reserva y cual sería el procedimiento?*
- *Que usos podrían tener esas vías en el supuesto que la reserva pueda ser levantada.*
- *Si las entidades públicas como el IDU están en la obligación de adquirir la totalidad del predio que inicialmente estaba como reserva para vías públicas o solo la franja o porción que se requiera y que sucede con las porciones sobrantes."*

Recomendación del apoderado:

Considera que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, no debe proponer ni presentar fórmula conciliatoria, por las siguientes razones:

De conformidad con el concepto técnico emitido por la Subdirección de Infraestructura y Espacio Público, es evidente que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, no debe ni está obligado a proponer fórmula conciliatoria, toda vez que en ejercicio de sus funciones legalmente establecidas, se ha limitado a señalar en la cartografía del D.A.P.D., las áreas necesarias para las reservas viales de las intersecciones de las mencionadas Avenidas y en ningún momento ha **afectado** ninguno de los predios mencionados o cualesquier otro predio, pues esta entidad no tiene dentro de sus funciones la afectación de inmuebles.

De otra parte, no es cierto que los predios respecto de los cuales se señaló una **reserva**, estén fuera del comercio o no puedan ser desarrollados, construidos o explotados económicamente, pues de conformidad con los artículos 179 del Decreto Distrital 190 de 2000 y artículo 138 del Decreto Distrital 469 de 2003, sobre los predios donde se han demarcado zonas de reserva, se pueden solicitar licencias de urbanismo y construcción, en sus diferentes modalidades y acogerse a los usos temporales de comercio y servicios que se puedan desarrollar en estructuras desmontables metálicas, de madera o similares, siempre que se cumplan las normas vigentes de sismo resistencia, espacio público referido a andenes, antejardines y cupos de parqueo. Dichas licencias deberán ser expedidas por las curadurías urbanas, quienes determinarán los usos que se pueden desarrollar en los mencionados predios.

Es de anotar que el último inciso del artículo 37 de la Ley 9 de 1989, definió el término afectación de la siguiente manera:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

*"Para los efectos de la presente ley, **entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción o de funcionamiento, por causa de una obra pública o por protección ambiental.**"* (La negrilla fuera de texto).

Por su parte, el artículo 483 del Decreto 619 de 2000, define afectación, así:

*"La afectación es una **restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos, que limita o impide la obtención de las licencias urbanísticas de que trata el capítulo X de la Ley 388 de 1997, por causa de la construcción o ampliación de una obra pública o por razón de protección ambiental.**"* (La negrilla fuera de texto).

Tal definición es retomada por el Glosario del Plan de Ordenamiento Territorial, en la siguiente forma:

"Afectación

Restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos, que limita o impide la obtención de las licencias urbanísticas, por causa de la construcción o ampliación de una obra pública, o por razón de protección ambiental."

El inciso 1° del artículo 37 de la Ley 9 de 1989, dispone:

*"**Artículo 37°.- Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta una máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia.**"* (La negrilla fuera de texto)

La anterior norma es concordante con el inciso 1° del artículo 122 de la Ley 388 de 1997, que dice:

*"**Artículo 122°.- Para efectos de garantizar el cumplimiento de las normas legales sobre compensación de las cargas del desarrollo urbano, será requisito para la afectación de inmuebles por causa de obra pública, en los términos previstos por el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, que la entidad pública que imponga la afectación disponga de la apropiación presupuestal correspondiente al pago de la compensación debida a su propietario por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación, cuya tasación será realizada por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones correspondientes.***

(...)" (La negrilla fuera de texto).

En el presente caso los peticionarios no prueban que los inmuebles de su propiedad hayan sido afectados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital; la forma de acreditar tal



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

afectación es demostrando la inscripción de dicha afectación en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria y, además, aunque la afectación se hubiere impuesto, la misma no tendría efecto alguno si la entidad pública pertinente, no hubiese adquirido el inmueble. De otra parte, para reconocer los perjuicios alegados por el mencionada señora, la entidad pública que imponga la afectación debe contar con la apropiación presupuestal que compense tales perjuicios sufridos durante la afectación, requisito que no corresponde cumplir al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, toda vez que en ningún momento ha adelantado proceso alguno de afectación, pues, se reitera, no está dentro de sus funciones adelantar tal trámite administrativo.

De acuerdo con todo lo anterior, el perjuicio alegado no ha sido consecuencia de alguna acción u omisión del DAPD, toda vez que este ente administrativo no afectó ninguno de los inmuebles mencionados.

De conformidad con lo expuesto, reitera que el Distrito Capital – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, no debe proponer ni presentar fórmula conciliatoria, dado que de ser demandado no estaría obligado a pagar lo pretendido, toda vez que nos encontramos frente a lo que jurisprudencialmente se denomina falta de legitimación en la causa por pasiva.

Análisis y recomendación del Comité de Conciliación:

Escuchados los planteamientos del doctor WILLIAM FERNANDO VELOZA CUERVO, los cuales están incluidos en el concepto jurídico que forma parte de la presente Acta, y del doctor ARTURO FERNANDO ROJAS ROJAS, Subdirector de Infraestructura y Espacio Público del DAPD, así como las explicaciones aportadas por el Ingeniero GREGORIO ALONSO HUERTAS, el Comité por unanimidad considera que en efecto esta entidad en ningún momento ha afectado predio alguno, se ha limitado a señalar en la cartografía oficial las zonas de reserva según las determinaciones y decisiones contenidas en los Acuerdos Distritales; por consiguiente, está de acuerdo con los argumentos esbozados en la correspondiente ficha técnica y recomienda lo siguiente:

- 1- Allegar en la audiencia programada para el 27 de abril de 2006, a las 9 A.M., por la Procuradora Séptima Judicial, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el original del memorando donde se absuelven los interrogantes planteados por el Subdirector de Gestión Judicial de la Alcaldía Mayor;
- 2- No aceptar ni proponer fórmula de conciliación alguna.
- 3- No plantear el argumento relativo a la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que este puede proponerse en una eventual demanda contra el DAPD, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- 4- Conjuntamente con el apoderado del DAPD para la mencionada audiencia, deberá asistir el Ingeniero GREGORIO ALONSO HUERTAS, con el fin de explicar los aspectos técnicos que los asistentes a la misma requieran aclarar.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

En este estado de la reunión la doctora FABIOLA RAMOS BERMÚDEZ, Subdirectora Jurídica del DAPD, manifiesta su imposibilidad de continuar en el Comité, toda vez que tiene una reunión en la Alcaldía Mayor de Bogotá. Por consiguiente, se levanta la sesión siendo las 10:00 A.M., y se fija la fecha del 26 de abril de 2006, a las 8:00 A.M., para continuar la misma y decidir sobre los temas restantes a cargo de la doctora GUADALUPE CALLEJAS MESTRA y del doctor GONZALO CALA MONCALEANO.

Se deja constancia de que al Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Defensa Judicial de la Nación, se le cursó invitación para la presente sesión del Comité.

SIENDO LAS 8:00 A.M. DEL 26 DE ABRIL DE 2006, SE CONTINÚA CON LOS TEMAS PENDIENTES POR TRATAR, ASÍ:

Procedencia de la constitución de parte civil dentro de las preliminares iniciadas a solicitud de la Contraloría de Bogotá D.C., por la ejecución de contratos del SISBEN.

La doctora **GUADALUPE CALLEJAS MESTRA**, presenta el caso, concepto jurídico emitido con destino a este Comité, el cual hace parte integrante de la presente Acta, y los demás documentos que soportan la decisión del Comité de Conciliación.

En síntesis, el asunto en cuestión se refiere a lo siguiente:

La Contraloría de Bogotá D.C., a través de oficio radicado con el número 1-2005 07111 del 26 de febrero de 2005, solicitó a este Departamento informar si se ha constituido o procederá a constituirse en parte civil dentro de las diligencias preliminares de la referencia.

Mediante oficio del 12 de febrero de 2005, la Contraloría de Bogotá D.C., solicitó a la Fiscalía General de la Nación, iniciara la correspondiente investigación penal en relación con los hallazgos penales, consistente en que:

"La Administración no realizó una interventoría adecuada y oportuna a la ejecución del Contrato 170 de 2001 y como consecuencia no efectuó las revisiones periódicas al desarrollo del objeto contractual. De otro lado y según el literal a) del numeral 3 que motiva la prórroga y adición No. 01 del convenio 22/01, "El trabajo de campo requerido para la realización de las encuestas contratadas inicialmente el contrato de prestación de Servicios No. 170 de 2000 terminó el pasado 15 de agosto, habiéndose entregado un total de 60.500 encuestas, quedando un saldo de 1.04% que esta en proceso de cartografía y revisión de trabajo de campo.

Adelantó una reunión de conciliación con los contratistas pactando, entre otros, revocar el acto administrativo de liquidación unilateral y reconocer una suma de dinero por las encuestas fallidas cuando el contrato habían pactado que el valor de estas se encontraban inmersas en el contrato habían pactado que el valor de estas se encontraban inmersas en el monto de las encuestas efectivas."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

En el formato de traslado a la Fiscalía General de la Nación, se establece que el tipo de hallazgo penal corresponde a **"Irregularidades en Contratación"**.

Con el fin de estudiar si hubo o no detrimento patrimonial para la entidad, se solicitó a la Gerencia de Contratos a través de diferentes oficios, nos remitiera información relacionada con la ejecución del contrato 170 de de 2001 y la interventoría del mismo, indagándose específicamente sobre lo siguiente:

- *"Nos remita fotocopia de la totalidad de los antecedentes del contrato de Interventoría No. 170 de 2001.*
- *Antecedentes del contrato para el cual se requirió dicha interventoría.*
- *Nos certifique si el contrato de interventoría suscrito para vigilar el contrato de la realización de las encuestas del SISBEN, fue celebrado cubrir la totalidad del contrato o sólo el 10% de la ejecución del mismo.*
- *Nos certifique si el valor del contrato de interventoría fue para vigilar la totalidad de la ejecución del contrato a intervenir o sólo por el 10% de la ejecución del mismo."*

Con relación al detrimento patrimonial, la Gerencia de Contratos de este Departamento, a través de memorando fechado 24 de mayo de 2005, remitió documentos relacionados con el contrato 170 de 2001. Así mismo, informó que *"Revisado el expediente, no se encontró documento alguno, del cual se pueda establecer que haya habido detrimento patrimonial para la entidad por la celebración del citado contrato"*, refiriéndose al Contrato 170 de 2001.

Mediante memorando recibido el 25 de octubre de 2005, la Gerencia de Contratos reiteró los objetos de los contratos antes mencionados, términos, plazos, adiciones, precio, interventores, prórrogas, igualmente y a manera de conclusión indicó:

"1.- De lo anterior, se concluye que las actividades desarrolladas por el contratista Universidad Nacional de Colombia -C.I.D.- a través del convenio NQ. 022 de 2001, - de interventoría técnica- comprendieron todas aquellas enmarcadas dentro de la revisión, verificación y validación de todas las encuestas realizadas por la Unión Temporal BDO AUDIT AGE S.A., BEO (sic) SALUD AGE S.A. y CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN -CCRP- objeto del contrato de Prestación de Servicios NO. 170 del 29 de Diciembre de 2000.

2.- El plazo ejecutado por el contratista Unión Temporal: BDO AUDIT AGE S.A., BDO SALUD AGE S.A. y CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN -CCRP-, al momento de asumir la Universidad Nacional de Colombia -C.I.D.-, la interventoría(sic) del contrato No. 170 de 2000, fue de cinco (5) meses y diecinueve días calendari (sic) (12 de marzo de 2001 al 30 de agosto de 2001) faltando por ejecutarse del plazo inicial, un (1) mes y veintidós (22) días calendario.

3.- De acuerdo con el Acta de liquidación del Convenio Interadministrativo No. 022 de 2001, la universidad Nacional de Colombia -C.I.D.-, cumplió a satisfacción la interventoría técnica,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

según el numeral 10, "(...) en forma debida ejecutando actividades necesarias frente a la firma encuestadora BDO-CCRP para evaluar 253.677 registros de la base de datos de solicitantes de encuesta SISBEN, las cuales fueron suministradas en cinco (5) entregas por el D.A.P.D. Del total de las solicitudes, 91.540 se tradujeron en encuestas efectivas, que equivalen a 106.713 solicitudes evacuadas y 135.306 solicitudes corresponden a registros trabajados y evacuados de la base de datos que no pudieron culminar con una encuesta exitosa, y que se clasificaron como encuestas no efectivas. Las restantes 11.658 solicitudes fueron devueltas al D.A.P.D. sin trabajar, y por lo tanto, no son objeto de compensación alguna."

4.- De los documentos revisados por esta Gerencia, del Convenio Interadministrativo No. 022 de 2001, celebrado con la Universidad Nacional de Colombia -CID-, se deduce que ésta cumplió a satisfacción, al igual que el contratista Unión Temporal BDO AUDIT AGE S.A., BDO SLAUD AGE S.A. y CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN -CCRP- (contrato NO. 170 de 2000), y que en ningún memento se ejecutó este último contrato, sin la supervisión y revisión de un interventor.

5.- En consecuencia, son las actas de recibo parcial y de recibo final de los objetos contratados, suscritas por los interventores del contrato No. 170 de 2000 y el Supervisor del Convenio No. 022 de 2001, los documentos idóneos para determinar el cumplimiento de las obligaciones pactadas, las cuales fueron cumplidas a satisfacción, según lo manifiestan en ellas, no siendo posible por este motivo, para esta Gerencia, establecer un eventual detrimento patrimonial para el DAPD, que consideramos, corresponde a una instancia judicial su determinación.

De otra parte, tenemos que la Contraloría de Bogotá, mediante escrito fechado 11 de mayo de 2005, presentó ante la Fiscalía Delegada de Delitos contra la Administración Pública y de Justicia, demanda de constitución de parte civil, señalando que el delito es la Celebración Indevida de Contratos, y dentro de los hechos se involucran otros contratos como son el 01, 02 y 03 del 2 de febrero de 2000, producto de la Licitación Pública No. 02 de 1999 y de manera específica el celebrado con la firma IGA LTDA (Contrato 03 de 2000), del cual presuntamente, se derivó detrimento patrimonial para el DAPD.

Debido a lo anterior, se consultó nuevamente a la Gerencia de Contratos, a fin de que se pronunciara al respecto de los hechos, la cual a través de memorando 3-2006-00968 dio respuesta, señalando que "la expedición de los actos, los procedimientos adoptados y acuerdos celebrados entre la entidad y los contratistas Unión temporal SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE INFORMACION S.A.- ECONOMETRIA S.A.A (Contrato de Prestación de Servicios NO. 01/00), Unión Temporal IMPRO LTDA -DEPROYECTOS LTDA (contrato de Prestación de Servicios No. 02/00) e IGA LTDA (Contrato de Prestación de Servicios No. 03/00), así como, las decisiones tomadas por la administración en su oportunidad, fueron consultadas a las instancias pertinentes, tuvieron el análisis técnico y jurídico, además, se encuentran debidamente motivados y soportados."

CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES DE LA APODERADA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

"De acuerdo con la información que reposa en este Departamento respecto a las contrataciones celebradas para la realización de encuestas del SISBEN, tenemos que en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se han celebrado los contratos 01, 02, 03 de 2000 y 170 de 2001, cada uno con sus respectivas interventorías.

- **Respecto a las contrataciones: 01, 02 y 03 de 2000:**

El D.A.P.D. mediante la Resolución 0303 del 22 de septiembre de 1999 ordenó la apertura de la licitación 002 de 1999 con el fin de recibir ofertas y propuestas para la realización de las encuestas del SISBEN y fue adjudicada, mediante la Resolución 0455 del 24 de diciembre de 1999 a tres proponentes así:

Primer puesto: Se le adjudicó el Contrato 001 de 2000, a la firma **UNIÓN TEMPORAL SISTEMAS DE INFORMACIÓN ECONOMETRÍA S.A.**, para la realización de 39.705 encuestas, valor unitario de \$ 12.000, para un valor total del contrato de 476'460.000,00

Segundo puesto: Se le adjudicó el Contrato 002 de 2000, a la firma **UNIÓN TEMPORAL INGENIEROS Y PROYECTOS REGIONALES LTDA – IMPRO LTDA- Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS –DEPROYECTOS LTDA**, para la realización de 33.825 encuestas, valor unitario \$12.000, para un valor total de 405'900.000,00

Tercer puesto: Se le adjudicó Contrato 003 de 2000 a la firma **IGA LTDA INGENIEROS ASOCIADOS**, para la realización de 30.636 encuestas, valor unitario de \$ 12.000,00, para un valor total de 367'632.000,00.

La interventoria,(SIC) fue contratada con Misión Social.

El plazo de ejecución era de 160 días, plazo inicial 90 días, los cuales comenzaron el 2 de marzo de 2000 hasta el 30 de mayo de ese mismo año. A dicho contrato se le hizo una prórroga de 1 mes y se venció el 30 de junio de 2000. Es de anotar que el contrato tuvo una suspensión del 29 de junio al 11 de julio de 2000.

Este contrato tenía como plazos los siguientes: Uno para observaciones de 20 días calendario desde el vencimiento del plazo, es decir el 16 de julio de 2000 al 4 de agosto de 2000; y otro plazo para atender observaciones del contratista, de 20 días calendario, contados desde el 5 de agosto al 24 de agosto de 2000. Entonces, tenemos que la ejecución venció el 24 de agosto de 2000, pero su vigencia se extendía 30 días más, lo que viene a significar que la vigencia iba (SIC) hasta el 24 de septiembre de 2000.

Si bien se recibió después de la ejecución, no es menos cierto que se recibió dentro de la vigencia del mismo. Adicionalmente, en el Acta de Recibo Final, firmada entre otros, por el interventor técnico, Dr. DANIEL CORREAL RODRÍGUEZ, se señala claramente, que **"Los productos entregados se ajustan a lo definido en los términos de referencia y el contrato"**



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

Ahora bien, respecto a la liquidación unilateral, en la que se basa la denuncia de la Contraloría de Bogotá D.C., se aclara lo siguiente:

La firma IGA LTDA, mediante la comunicación CG-049-00 del 16 de junio de 2000, el representante legal solicita "el reconocimiento y pago de los mayores costos en que IGA LTDA ha incurrido" a manera de restablecimiento económico del contrato, con fundamento en lo establecido en el artículo 27 del Estatuto de Contratación Estatal.

En respuesta a lo anterior, el D.A.P.D. expide la Resolución 080 del 21 de febrero de 2000 liquidando unilateralmente el Contrato 003 de 2000 y no accediendo a la reclamación, para lo cual se consideró, entre otras razones que la entidad, "...nunca se comprometió a entregar una base de datos totalmente depurada, y por el contrario previó actividades de depuración en la etapa precontractual. Fue precisamente por estas circunstancias, que se fijó (sic) un valor por encuesta mayor a las condiciones del mercado. Tampoco cabe afirmar que la entidad contratante incumpliera una obligación de georeferenciar las solicitudes por viviendas, ya que lo único que el D.A.P.D. ofreció fue distribuir las encuestas adjudicadas entre los tres proponentes seleccionados por zonas homogéneas con base en una georeferenciación que no requería el mismo detalle.

4. No existiendo otra causal diferente a la forma como el contratista procedió a ejecutar el contrato que permita establecer una relación directa con el "supuesto rompimiento del equilibrio económico" que reclama el contratista, no es posible atender la reclamación".

Vale mencionar que adicional a la reclamación ante la Administración, la firma IGA LTDA presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Segunda y Doce Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Dentro de la cual se indicó que no era procedente, debido a que se encontraba pendiente la decisión del recurso de reposición contra la Resolución No 080 de 2001.

Aparece dentro de los documentos que integran los antecedentes, oficio del DANE, radicado con el número 1.2001-17693 del 8 de agosto de 2001, en respuesta a la solicitud elevada por la Directora encargada de ese entonces, las reclamaciones sobre rompimiento del equilibrio económico financiero de los contratos celebrados para la realización de encuestas SISBEN, algunas recomendaciones, concluyendo que "En consideración a los puntos anteriores y teniendo en cuenta la calidad de la base de datos la cual no estaba actualizada, se recomienda revisar las condiciones de pago de la encuesta".

En vista de lo anterior, y actuando dentro del marco de la liquidación definitiva, se llevó a cabo una reunión el día 24 de octubre de 2001, con el objeto de buscar un arreglo directo, lo cual consta mediante acta. En el procedimiento adoptado para ajustar los valores en la liquidación del contrato, se acordó:

- *revocar la liquidación unilateral,*



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

- liquidar por mutuo acuerdo los contratos en las condiciones acordadas en el acta y por los valores allí señalados,
- presentar memorial de desistimiento del proceso conciliatorio
- reconocer valores a los contratos

En cumplimiento a lo anterior, el D.A.P.D. expidió la Resolución No. 0438 del 25 de octubre de 2001, mediante la cual se revocó el acto administrativo 080 de 2001 y se ordenó la liquidación por mutuo acuerdo del contrato 003 de 2000.

Finalmente, el contrato fue liquidado por mutuo acuerdo, lo cual consta en el Acta XXX,

Respecto a la contratación 170 de 2001,

El D.A.P.D. luego de un proceso licitatorio, 010 de 2000, declarado desierto, contrató directamente con la firma **UNIÓN TEMPORAL: BDO AUDIT AGE S.A., BDO SLAUD AGE S.A. – CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN –CCRP-**, para la realización de encuestas SISBEN, por demanda.

Al respecto de dicho contrato, la Gerencia de Contratos informó lo siguiente:

"1) En cuanto al contrato No. 170 de 2000, su objeto fue "...realizar con plena autonomía técnica y administrativa aproximadamente 61.538.4 encuestas de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales "SISBEN" en el Distrito Capital, mediante el sistema de demanda lo cual incluye la búsqueda de los solicitantes, el levantamiento de la información, la digitación y validación de la información recogida, de acuerdo a la metodología formulada por el Departamento Nacional de Planeación – Misión Social, las especificaciones técnicas previstas en el pliego de condiciones de la Licitación Pública NO. 010 de 2000"

- Plazo Total de Ejecución: Doce (12) meses y diez (10) días
- Iniciación de la ejecución, según Acta a partir del 12 de marzo de 2001
- Terminación de la ejecución el 21 de marzo de 2002
- Fecha de liquidación: Agosto 27 de 2002.
- La interventoría de acuerdo con la Cláusula Décima-quinta del contrato, por el servidor público que se designe. Según documentos que reposan en el Contrato, actuaron como interventores:
 - Blanca Liliana Caro Acero, en calidad de Subdirectora
 - Virginia Alemán C., designada por la Subdirectora, a partir del 22 de marzo al 10 de julio de 2001
 - Esteban Arnoldo Nina Baltasar, por delegación de la Subdirectora del 11 de julio al 12 de noviembre de 2001
 - Jorge Enrique León Téllez, por delegación, del 13 de noviembre de 2001 al 29 de enero de 2002.
 - Esteban Nina Baltasar, del 30 de enero al 22 de julio de 2002
- Valor definitivo del contrato \$ 1.190.000.000. El precio unitario por encuesta fue de 13.000



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

Este contrato fue objeto de prórroga y adición, suscrita el 13 de septiembre de 2001, en el sentido de realizar 30.000 encuestas adicionales a las pactadas inicialmente. Igualmente, se prorrogó el plazo de ejecución en un término de cinco (5) meses y se adicionó su valor por la suma de Trescientos Noventa Millones de pesos (\$ 390.000.0000).

2) En relación con los antecedentes del contrato celebrado con la Universidad Nacional de Colombia –Centro de Investigaciones para el Desarrollo –C.I.D.- para la viigilancia del contrato 170 de 2000.

- *Objeto del contrato: “La Universidad se obliga para con el DAPD a hacer la interventoría técnica al Contrato de Prestación de Servicios NO. 170 de 2000 celebrado por el D.A.P.D. con la Unión Temporal conformada por BDO AUDIT AGE S.A. NIT NO. 860.6000.063, BDO SALUD AGE S.A. NIT No. 830.040378-0 y CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN _CCRP_ Entidad sin ánimo de lucro NO. 0003994, cuyo objeto es realizar con plena autonomía técnica y administrativa aproximadamente 61.538 encuestas de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales SISBEN” en el Distrito Capital, mediante el sistema de demanda.*
- *Plazo total de ejecución: Siete (7) meses*
- *Iniciación de la ejecución del contrato, según Acta, a partir del 30 de agosto de 2001.*
- *El plazo ejecutado por el contratista (Unión Temporal: BDO AUDIT AGE S.A., BDO SALUD AGE S.A. y CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN –CCRP-), al momento de asumir la Universidad –C.I.D. es de cinco meses y 19 días calendario (12 marzo de 2001 al 30 de agosto de 2001.*
- *Fecha de terminación: Marzo 30 de 2002*
- *Fecha de liquidación: Agosto 2 de 2002*
- *Valor total del contrato: \$106.009.875*

Este Contrato fue objeto de prórroga y adición, suscrita el 6 de diciembre de 2001, en plazo de ejecución en un término de tres (3) meses y su valor en la suma de Treinta y Cinco Millones Trescientos Treinta y Seis Mil Seiscientos Veinticinco pesos (\$ 35.336.625) M/Cte, sin incluir IVA.

3. Según Acta de Audiencia Pública para precisar el alcance de los Términos de Referencia, del proceso de selección para la contratación interadministrativa para la interventoría del contrato No. 170 de 2000, del 10 de julio de 2001, la administración precisó lo siguiente: “El objeto de la futura contratación es el ejercicio de la interventoría técnica al contrato No. 170, actualmente en ejecución, en desarrollo del cual se espera obtener 61.538 encuestas SISBEN por demanda.

La ejecución del contrato se inició el 12 de marzo. Se previó seis (6) meses para desarrollar trabajo de campo, (SIC) el cual incluye (SIC) un (1) mes para realizar todas



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRICTAL

las labores de preparación, el trabajo de campo se extiende hasta el 16 de octubre de 2001. Para completar labores de revisión, el contratista tendrá un (1) mes adicional.

Dado el estado de avance del contrato, como parte de las actividades del contrato de interventoría para celebrar, se plantea la necesidad de un plan de contingencia para evacuar la revisión, verificación y validación de las encuestas ya realizadas y devueltas por la empresa encuestadora, con el fin de evacuar a la mayor brevedad posible, la revisión de lo ya ejecutado. (...) (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, se deduce que las actividades desarrolladas (SIC) por el contratista Universiada (SIC) –C.I.D.- contrato No. 022 de 2001, **-Interventoría técnica-** comprenden todas aquellas que tienen que ver con la (SIC) revisión, verificación y validación (SIC) de todas las encuestas realizadas por la Unión Temporal: BDO AUDIT AGE S.A., BDO SALUD AGE S.A. y CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN –CCRP-, objeto del contrato de Prestación de Servicios NO. 170 del 29 de diciembre de 2000.

4) De igual manera, en la citada Audiencia, se manifestó: “Durante el término de ejecución del contrato que ha transcurrido, la subdirección de Desarrollo Social asumió la interventoría. En desarrollo de esta interventoría, se han realizado reuniones quincenales con la firma encuestadora, desde el comienzo. Dado que la Subdirección no cuenta con el personal suficiente para realizar labores de reencuesta, se han tomado muestras aleatorias de los paquetes y se han recho (SIC) reencuestas especialmente en todas aquellas donde hay dudas. La interventoría cuenta con la información detallada sobre la forma como se ha desarrollado el contrato, la cual se pondrá a disposición del contratista seleccionado como resultado de este proceso”.

Con relación al Contrato 170 de 2001, es necesario aclarar que la ejecución del, (SIC) la interventoría, tanto técnica como administrativa, estaba a cargo de funcionarios de la Subdirección de Desarrollo Social de este Departamento. No obstante, con posterioridad hubo necesidad de contratar la dicha interventoría, debido a la falta de personal en el D.A.P.D. para desarrollar las tareas requeridas en la verificación de las mismas, de ahí que se realizó con contrato interadministrativo con la Universidad Nacional, , contratación 022 de 2001 con la Universidad Nacional de Colombia – centro de Investigaciones para el Desarrollo –C.I.D.-.

Así mismo, es preciso aclarar que dada la naturaleza de la contratación 170 de 2001, no era necesario el seguimiento puntual de las encuestas, debido a que el objeto contratado era por el sistema de demanda, es decir, que la revisión y evaluación de las mismas era con posterioridad a la recolección de los datos. De ahí que si bien es cierto, se contrató cuando ya se había iniciado la ejecución de la contratación, no es menos cierto, que se hizo la verificación del cumplimiento por parte del contratista BDO AUDIT AGE S.A. y CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN –CCRP- S.A., de la metodología del DNP, en ese sentido cumplió igualmente con el objeto contratado, como es la realización de la reencuesta, verificación de los registros devueltos por el contratista, la revisión automatizada del 100% de las fichas digitadas, validar la información, etc; por lo que la interventoría cumplió con el objeto contratado, revisando



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

y avalando todas las encuestas, finalizando el mismo con la respectiva acta final de recibo del producto.

CONCLUSIONES

Con fundamento en lo antes expuesto, podemos concluir:

- La Contraloría de Bogotá D.C., confunde los contratos adjudicados por la Resolución 0455 del 24 de diciembre de 1999 (Contratos 01, 02 y 03 de 2000) y las respectivas interventorías, con el contrato 170 de 2000 y su interventoría, los cuales a todas luces, son diferentes, teniendo sólo en común el objeto, la realización de encuestas para el SISBEN, evidenciándose ello, en el formato enviado por dicha entidad a la Fiscalía, reportando el presunto hallazgo, pues inicialmente se hace referencia al Contrato 170 de 2001 y finaliza con una circunstancia que pertenece a lo sucedido con el Contrato 003 de 2000, como es la revocatoria del acto administrativo de liquidación unilateral.
- La misma confusión la encontramos en la demanda de constitución de parte civil presentada por la Contraloría de Bogotá D.C.
- Los procedimientos de las contrataciones cumplieron con todos los requisitos señalados por la ley.
- Todos los contratos cumplieron el objeto, tanto es así que las diferentes interventorías hacen constar en actas el recibo final de los productos.
- En el D.A.P.D. no cursa ni cursó ningún proceso disciplinario en contra de funcionario o ex funcionario alguno debido a la contratación 170 de 2001.
- Tanto los procedimientos como la ejecución de los contratos se realizaron de manera transparente, soportado ello en los diferentes documentos que reposan en este Departamento, los objetos de los contratos aludidos se cumplieron, y por ello, la Gerencia de Contratos manifiesta que no hubo detrimento patrimonial por el desarrollo y ejecución de los mismos.

Teniendo en cuenta que no evidencian razones que nos conduzcan a la determinación de un posible detrimento patrimonial para la Entidad, como resultado de un posible hecho delictual, desde el punto de vista jurídico, no es procedente la formulación de una demanda de constitución de parte civil, por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital."

Análisis y recomendación del Comité de Conciliación:

Previo análisis del asunto y estudiada al interior del Comité la documentación allegada, especialmente el informe de la Contraloría de Bogotá, por unanimidad se recomienda solicitar a la apoderada del presente asunto que se obtenga copia del expediente que reposa en la Fiscalía, con el fin de tener una información más amplia y detallada sobre el particular y así



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

poder tomar una decisión de fondo. Por consiguiente, este tema se estudiará una vez se alleguen las copias mencionadas.

4. Pronunciamiento del Comité de Conciliación sobre la procedencia de la demanda de repetición en contra del Ex Alcalde Mayor de Bogotá D.C., Dr. Enrique Peñalosa Londoño, por el presunto perjuicio económico causado a esta entidad, por el pago ordenado por el Despacho mencionado, a la señora MARTHA LETICIA SUÁREZ RODRÍGUEZ, y reconocidos a través de la Resolución N° 0968 del 21 de diciembre de 2005, por la suma de VEINTIDOS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$22.764.299.00) M/CTE.

La doctora **GUADALUPE CALLEJAS MESTRA**, presenta el caso, concepto jurídico emitido con destino a este Comité, el cual hace parte integrante de la presente Acta, y los demás documentos que soportan la decisión del Comité de Conciliación.

El asunto en cuestión se refiere a lo siguiente:

La señora MARTHA SUÁREZ RODRÍGUEZ instauró, a través de apoderado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No. 283 del 15 de abril de 1998, proferida por el Alcalde Mayor de Bogotá, la cual la declaró insubsistente, estando en estado de embarazo.

Las pretensiones de la demandante se resumen así:

- Que se declare la nulidad del acto administrativo demandado
- Que como consecuencia y a título de restablecimiento se ordene su reintegro y se paguen los dineros dejados de percibir desde la fecha del retiro hasta el cumplimiento de la sentencia
- Que se declare que no ha habido solución de continuidad
- Que las cantidades liquidas devengaran intereses corrientes y moratorios

El proceso fue fallado por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a través de la Sentencia del 1° de abril de 2004, en la que se condenó a la Alcaldía Mayor de Bogotá a reconocer y pagar a la demandante "como protección a la maternidad, los sueldos, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir desde el momento en que fue retirada del servicio hasta las doce semanas siguientes a la fecha del parto...", y se denegaron las demás súplicas de la demanda.

Dentro de la parte motiva del fallo mencionado se concluye que el acto administrativo acusado no tiene ningún vicio de nulidad y que por lo tanto permanece incólume la presunción de legalidad, por cuanto la *"declaratoria de insubsistencia fue debidamente motivada, por lo que se ajustó a las previsiones legales sobre el particular y en esas condiciones no procede la declaratoria de nulidad alegada del acto administrativo."*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

Así mismo considera la Sala que *"La protección del estado de embarazo y la maternidad, en caso de que no se pague el salario y prestaciones correspondientes como consecuencia de la desvinculación de la mujer en embarazo implica que deben pagarse a título de indemnización, conforme a los parámetros legales establecidos para la protección de ese especial estado", y por ello seguidamente señala "que la indemnización correspondiente debe serle reconocida a la actora..."*

El D.A.P.D., en cumplimiento de lo anterior expidió la resolución NO. 0968 del 21 de diciembre de 2005, mediante la cual reconoció y ordenó el pago de la suma de VEINTIDOS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$22'764.299,00).

RECOMENDACIONES DE LA APODERADA:

"Si bien es cierto, fue condenada al reconocimiento y pago la suma antes anotada, tenemos que ello se debió a la interpretación que se hizo sobre derechos constitucionales, y en ese sentido con el fallo se protegió el derecho a la salud y la vida del que estaba por nacer y de su madre, con lo cual, cuyo fallo se asemeja a una tutela, pero en ningún momento fue el resultado de la declaratoria de responsabilidad por parte del Distrito Capital, derivada de la expedición del acto administrativo demandado, la condena no fue consecuencia del restablecimiento del derecho, ya que el acto demandado fue declarado legal y la presunción de legalidad permanece incólume. Por lo tanto, dentro del fallo no hubo enjuiciamiento de la responsabilidad patrimonial de la entidad.

Por otra parte, el artículo 90 de la Constitución Política requiere de una conducta dolosa o gravemente culposa para la procedencia de la acción de repetición. Al respecto el artículo 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, nos presentan los casos en que se presumen tales conductas, y dentro de las mismas, se observa, que están relacionadas con algunas de las causales de nulidad de los actos administrativos, consagradas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, entre otras; y en el fallo se dejó claro que el acto continúa conservando la presunción de legalidad.

En consecuencia, no basta que haya una condena con detrimento patrimonial para la entidad, sino que se exige que la condena haya surgido de enjuiciamiento de la responsabilidad de la entidad, y además que ello haya sido por el obrar doloso o gravemente culposos de quien expidió el acto. En nuestro caso, no se dan tales presupuestos y por ello no hay lugar para iniciar una acción de repetición."

Análisis y recomendación del Comité de Conciliación:

En opinión de este Comité, el Tribunal Administrativo de San Andrés Isla, en su fallo de fecha 1° de abril de 2004, fue claro al señalar dentro de sus consideraciones para decidir que *"...el acto administrativo acusado no tiene ningún vicio de nulidad y por lo tanto continuará incólume en su presunción de legalidad. / En efecto, la declaratoria de insubsistencia fue suficiente y debidamente motivada, por lo que sea justo a las previsiones (sic) legales sobre el particular y*



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

en esas condiciones no procede la declaratoria de nulidad alegada del acto administrativo impugnado. Así las cosas, mal podría afirmarse que hubo culpa grave o dolo por parte de quienes expidieron el acto administrativo acusado.

De otra parte, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, no podía quedarse con unos emolumentos que no le correspondían, como es la indemnización a que legalmente tiene derecho toda mujer que es desvinculada de la institución donde labora, encontrándose en estado de embarazo.

De acuerdo con lo anterior, el Comité de Conciliación considera que en el presente caso no es procedente iniciar la Acción de Repetición.

5. Pronunciamiento del Comité de Conciliación, en relación con la necesidad de elaborar el mapa de riesgos antijurídicos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, por sugerencia del doctor GONZALO CALA MONCALEANO.

El Comité de Conciliación, por sugerencia de la doctora FABIOLA RAMOS BERMÚDEZ, Subdirectora Jurídica, considera que el tema se estudiará al interior del mismo, en otra sesión.

Se deja constancia que se invitó a la presente sesión al Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Defensa Judicial de La Nación.

Agotado el orden del día, se levanta la sesión siendo las 10:30 A.M.

CLARA DEL PILAR GINER GARCIA
Delegada Permanente de la Dirección del DAPD.

WILLIAM FERNANDO VELOZA CUERVO
Secretario Técnico.