

MEMORANDO

1.2 22 DIC 2015

Bogotá, D.C.,

PARA: GLORIA ELVIRA ORTIZ CAICEDO
Subdirectora Administrativa y Financiera

DE: CLAUDIA LORENA LÓPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: REVISIÓN CONCEPTO Y ANTECEDENTES
MEMORANDO 2015057985-3 DEL 4 DE NOVIEMBRE DE 2015 (COR-9881)

Respetada doctora Gloria,

En atención al asunto de la referencia y después de revisar el concepto y antecedentes adjuntos a su solicitud, nos permitimos emitir el presente concepto, previos los siguientes:

I. Antecedentes

Mediante escritura pública 8600 del 19 de diciembre de 1961, otorgada en la notaría 5 del Circulo de Bogotá, registrada en debida forma en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-1197892, la Sociedad de Religiosas del Sagrado Corazón de Jesús vendió al Gobierno de los Estados Unidos de América, el conjunto de 16 solares que conforman la manzana D de la urbanización denominada Sagrado Corazón, la cual a su vez fue vendida por el Gobierno de los Estados Unidos de América al Ministerio del Medio Ambiente mediante escritura pública 223 del 04 de marzo de 1997, otorgada en la Notaría 57 del Circulo de Bogotá, la cual también se encuentra registrada en debida forma en el mencionado folio de matrícula inmobiliaria.

Debido a que el Gobierno de los Estados Unidos de América construyó a sus expensas el edificio ubicado al interior de la Manzana D, hoy identificada con la nomenclatura urbana Calle 37 No. 8 - 40, la compraventa realizada en virtud de la escritura pública 223 de 1997, se realizó como un cuerpo cierto.

En los términos del Contrato de Obra 70 de 2007, suscrito por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Consorcio Remodelación MAVT, se pactó "Construcción y adecuación de los pisos tercero y cuarto del Edificio Anexo y Remodelación del segundo piso del Ministerio (...), previa obtención de la licencia de construcción LC 07-4-0924 del 1 de noviembre de 2007 de la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá.

Se desconocen los antecedentes y anexos de la licencia de construcción LC 07-4-0924 del 1 de noviembre de 2007 de la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá.

Atendiendo los términos de la Ley 1444 de 2011, se expidieron los Decreto 3570 y 3573 del mismo año modificando los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otros, y creando la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entre otros, respectivamente.

De acuerdo a lo anterior, en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-1197892 se registró un cambio de razón social quedando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como el titular de la Manzana D de la urbanización Sagrado Corazón, sin que obren en el folio complementaciones relativas a la declaración de la construcción efectuada por el Gobierno de los Estados Unidos.

Por otra parte, mediante Acta del 13 de agosto de 2012 se acordó entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las áreas de funcionamiento de la Autoridad, dentro de las instalaciones del Ministerio.

Mediante Resolución 2348 del 28 de diciembre de 2012, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible delegó en el Secretario General la función de suscribir las actas de transferencia, y de adelantar todos los trámites necesarios para la cesión y entrega de los bienes muebles e inmuebles a título gratuito a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

Ahora bien, mediante oficio con radicado ANLA 2015049993-1-000 del 21 de septiembre de 2015, la Secretaría General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, emitió un concepto sobre el eventual deber jurídico del MADS de transferir a favor de la ANLA el derecho de propiedad o dominio sobre el inmueble donde funciona el Ministerio, el cual se fundamenta en hechos ciertos que comparte plenamente esta Oficina Asesora Jurídica; sin embargo, llega a una conclusión que será objeto de análisis que resume el Ministerio en los siguientes términos:

"(...) De acuerdo con las (sic) anteriores antecedentes y consideraciones, esta Secretaría no encuentra jurídicamente viable una transferencia a título gratuito y por ministerio de la ley a favor de la ANLA del derecho de propiedad o dominio sobre el bien inmueble donde funciona la Sede del Ministerio, esto es, la que se encuentra ubicada en la Calle 37 No. 8 – 40."

Teniendo en cuenta lo anterior, se proceden a efectuar las siguientes:

II. Consideraciones

De conformidad con el primero de los considerandos del Decreto 3573 de 2011, Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones, al momento de su expedición era "necesario contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargue del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible."

Por lo anterior, al tenor del artículo 1° del mencionado Decreto se dispuso: "Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía

administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."

En relación con lo anterior, el artículo 67 de la Ley 489 de 1998, dispone que: "Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo."

A pesar de lo anterior, el Decreto 3573 de 2011 además de dotar a la Autoridad Nacional de Licencias ambientales de funciones y competencias en materia ambiental, le asignó una planta de personal y dispuso que se le transfirieran una serie de documentos y bienes, motivo por el que incluyó dentro de tales disposiciones la correspondiente al artículo 20, que señala:

"ARTÍCULO 20. TRANSFERENCIA DE BIENES, DERECHOS Y OBLIGACIONES: A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se entienden transferidos a título gratuito por ministerio de la ley, todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, que tengan relación con las funciones establecidas para esta Autoridad Nacional en las normas legales y en el presente decreto.

Los bienes estarán identificados en las Actas que para el efecto suscriban el representante legal del Ministerio y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- o sus delegados, las cuales serán registradas en la respectiva oficina de Registro, cuando a ello hubiere lugar.

Lo anterior, en concepto de esta Oficina es suficiente para poner de manifiesto que el Gobierno Nacional revestido de facultades extraordinarias dotó a la ANLA de la facultad de ser propietaria de los bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento.

A su vez, de la literalidad del decreto se desprende que no es necesaria una transferencia a título gratuito de los inmuebles, sino su identificación a través de actas, las cuales gozan de validez legal constituyéndose en títulos registrables ante las oficinas de registro de instrumentos públicos.

En estos términos, la ANLA sin gozar de personería jurídica, puede ser titular de los derechos y obligaciones que la Ley le confirió y por ello al tenor del artículo 20 del Decreto en cita, la Ley la que le transfirió a título gratuito el derecho derivado del aprovechamiento de las áreas en las que desarrolla sus funciones.

A pesar de lo anterior, esta Oficina Asesora manifiesta que es cierta la conclusión de la Secretaría General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el sentido que la Autoridad no puede pretender que un inmueble utilizado en la actualidad por el Ministerio para su funcionamiento le sea transferido; sin embargo, considera que existen argumentos suficientes para que se entienda que las instalaciones donde funciona la Autoridad, no coinciden con aquellas en las que funciona el Ministerio.

En consecuencia, esta Oficina Asesora Jurídica considera que un escenario ideal implica la realización de una serie de actuaciones y trámites, de la siguiente manera:

En primer lugar procedería la revisión de antecedentes, planos y demás documentación de la licencia de construcción LC 07-4-0924 del 1 de noviembre de 2007 de la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá, para establecer la legalidad de la construcción del edificio principal del Ministerio, así como de los primeros dos pisos y sótano del edificio anexo.

En el evento de que las construcciones no se hayan declarado, sería procedente hacerlo solicitando la complementación del folio de matrícula inmobiliaria con los datos derivados de esa actuación.

A su vez, la planimetría requerida para desarrollar la anterior actividad debería ser el sustento para delimitar una propiedad horizontal, entendida como el esquema que permite regular de forma especial el derecho de dominio, en el que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad.

Lo anterior para delimitar qué corresponde a bienes privados de propiedad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y qué bienes de uso exclusivo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, habida cuenta de su falta de personería jurídica.

Todo lo anterior, resultaría acorde con el concepto del Ministerio según el cual los bienes inmuebles que usa para desarrollar sus funciones deben permanecer bajo su propiedad, respetando las disposiciones del Decreto 3573 de 2011 que indicaron que la Autoridad sería titular de los bienes y derechos requeridos para el desarrollo de sus funciones.

A su vez, se observa que es importante la concurrencia del Ministerio para la suscripción de las actas que sirvan como títulos registrables ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - Zona Centro de Bogotá, motivo por el cual se estima en los términos de la respuesta analizada que puede no existir dicha concurrencia basada en la falta de voluntad para que ello ocurra.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que pueden existir otras alternativas, entre las que se encuentra la suscripción de un comodato, préstamo de uso a título gratuito, el cual puede ser un contrato de larga duración que sin contradecir el concepto emitido por el Ministerio, preserva el derecho de la Autoridad, así como las inversiones que la Entidad viene realizando en el inmueble.

Por consiguiente, se deben establecer las siguientes:

III. Conclusiones

Esta Oficina Asesora Jurídica considera que es cierta la conclusión de la Secretaria General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el sentido que la Autoridad no puede pretender que un inmueble utilizado en la actualidad por el Ministerio para su funcionamiento

le sea transferido; sin embargo, considera que existen argumentos suficientes para que se entienda que las instalaciones donde funciona la Autoridad, no coinciden con aquellas en las que funciona el Ministerio.

En consecuencia, bajo un escenario ideal se requeriría la realización de una serie de actuaciones y trámites, según se procede a señalar:

En primer lugar la revisión de antecedentes, planos y demás documentación de la licencia de construcción LC 07-4-0924 del 1 de noviembre de 2007 de la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá, para establecer la legalidad de la construcción del edificio principal del Ministerio, así como de los primeros dos pisos y sótano del edificio anexo.

En el evento de que las construcciones no hayan sido declaradas, sería procedente hacerlo solicitando además la complementación del folio de matrícula inmobiliaria con los datos derivados de esa actuación.

A su vez, la planimetría requerida para desarrollar la anterior actividad debería ser el sustento para delimitar una propiedad horizontal, entendida como el esquema que permite regular de forma especial el derecho de dominio, en el que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad.

Todo lo anterior, resultaría acorde con el concepto del Ministerio según el cual los bienes inmuebles que usa para desarrollar sus funciones deben permanecer bajo su propiedad, respetando las disposiciones del Decreto 3573 de 2011 que indicaron que la Autoridad sería titular de los bienes y derechos requeridos para el desarrollo de sus funciones.

En tal sentido, se observa que es importante la concurrencia del Ministerio para la suscripción de las actas que sirvan como títulos registrables ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Zona Centro de Bogotá, motivo por el cual se estima en los términos de la respuesta analizada puede no existir dicha concurrencia basada en la falta de voluntad para que ello ocurra.

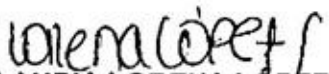
Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que a su vez pueden existir otras alternativas, entre las que se encuentra la suscripción de un comodato, préstamo de uso a título gratuito, el cual puede ser un contrato de larga duración que sin contradecir el concepto emitido por el Ministerio, preserva el derecho de la Autoridad, así como las inversiones que la Entidad viene realizando en el inmueble.

Finalmente, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, es oportuno advertir que salvo disposición

¹ Cfr. Art. 1. Ley 1755 de 2013. "Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, capítulo I, Derecho de petición ante las autoridades-Reglas Generales, capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas especiales y capítulo III Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011".

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

Cordialmente,


CLAUDIA LORENA LÓPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Lady Arbelaez Ariza
Fecha: 21/12/2015