

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / RESTITUCIÓN DE INMUEBLE / CADUCIDAD – No aplica cuando el objeto del litigio lo constituyen bienes estatales imprescriptibles e inenajenables**

(...) El DADEP es un Departamento Administrativo del Orden Distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, creado mediante Acuerdo No. 018 de 1999 expedido por el Concejo de Bogotá; en el folio de Matricula Inmobiliaria No. 50C-469402 se especifica que el predio urbano identificado con la dirección KR 68B BIS No 71-82 (Dirección Catastral), fue adquirido por el Distrito Especial de Bogotá por adjudicación por expropiación (...); dentro de este predio está comprendida el área señalado en la demanda, por lo que no hay duda de que el bien que se pretende sea restituido, tiene la naturaleza de bien fiscal, pues su propiedad está radicada en cabeza de una persona de derecho público y, aunque su uso no es general, sí está destinado para la consecución de los fines del Estado. Ahora, para establecer si la demanda se interpuso oportunamente, debe aplicarse lo dispuesto en el numeral 1, literal b) artículo 164 del CPACA, el cual advierte que, cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables la acción no caducará, por lo cual la demanda podía ser interpuesta en cualquier tiempo. Es claro entonces que si la acción recae sobre un bien de naturaleza fiscal y la pretensión se orienta a su restituir su dominio al Estado, la acción no caduca, y si ello es así, la pretensión que determina el alcance de la acción en el presente asunto, determina la inoponibilidad de la excepción de caducidad. (...)

**RESTITUCIÓN DE INMUEBLE – Procedencia / BIENES DE USO PÚBLICO O FISCALES - Definición / BIENES FISCALES - Están destinados a cumplir funciones públicas que solo compete definir e implementar a las autoridades en el marco de sus atribuciones / BIENES FISCALES – Su destinación se presume y no es necesario que la entidad propietaria del bien la demuestre expresamente**

(...) debe confirmarse la sentencia de primera instancia, toda vez que no existe justificación jurídica para que los demandados sigan ocupando el bien inmueble, ya que la autorización fue otorgada de manera “provisional” desde el año 1990 y a la fecha ya han transcurrido 32 años aproximadamente. Adicional a lo anterior, no comparte esta Sala el argumento del recurrente respecto a que la no construcción de la oreja sur occidental del puente de la Calle 68, autorice tácitamente a los tenedores, hoy demandados, a seguir ocupando el bien objeto de litis, toda vez que el bien inmueble al ser de naturaleza fiscal, está destinado por ley a la satisfacción de intereses generales o de utilidad pública y no para beneficio propio de los demandados, pero esa destinación resulta ser discrecional de la entidad titular del derecho de propiedad, de conformidad con las razones de conveniencia, oportunidad y necesidad que determinen las autoridades distritales, y siempre dentro de lo que permiten la Constitución y las leyes. En consecuencia, debe procederse por parte de los demandados a la restitución del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C – 469402. (...) en el año 2000, la Subdirectora Administración Inmobiliaria y del Espacio Público de Bogotá D.C., comunicó a los hoy demandados que se dio por terminada la autorización de custodia del bien inmueble antes referido, por lo cual fijó una fecha para su entrega, pero a hoy no ha sido devuelto a su propietario, BOGOTÁ D.C. (...) no existe justificación legal para que los hoy demandados ocupen y mantengan la tenencia del bien objeto de Litis, toda vez que corresponde a un bien fiscal, el cual, está destinado a cumplir funciones públicas que solo compete definir e implementar a las autoridades en el marco de sus atribuciones, de manera que la ocupación por parte de un particular sin título que lo autorice, torna en abusiva y arbitraria tal tenencia, con grave afectación del interés general y en contravía de lo que

dispone la Constitución, cuyo artículo 58 advierte que cuando resulten en conflicto los derechos de los particulares con la utilidad pública o el interés social, el interés privado deberá ceder ante el público o social. (...)

## **BIENES FISCALES / BIENES DE USO PÚBLICO**

(...) De los artículos 636, 727, 828, 1029 y 33210 de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están afectados al uso común. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil se llaman “Bienes de la Unión” aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público. Los bienes patrimoniales o fiscales, también conocidos como propiamente estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier 19 Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por su parte, los bienes de uso público universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. (...) Sobre los bienes fiscales, conviene precisar que su destinación está afecta al interés general, con el fin de satisfacer una utilidad pública, pero la definición de dicha destinación es un asunto de la órbita funcional de las entidades a cuyo cargo se encuentra la titularidad, administración, gestión y custodia del bien, dentro de los fines que al efecto prevén la Carta Política, las leyes y los respectivos planes, proyectos y programas de desarrollo adoptados para el Distrito Capital. Sin embargo, debe dejarse claro que dicha destinación se presume, es decir, no es necesario que, cuando la entidad propietaria del bien, determina cuál debe ser su uso o destinación, lo demuestre expresamente, en la medida en que por tratarse de una decisión de la Administración, ella corresponde a un ámbito de la acción pública amparada por la presunción de legalidad. En consecuencia, siempre que se adopte una decisión de administración, uso o destinación de un bien fiscal a cargo de una entidad, se presumirá que lo hace en el marco de sus atribuciones, y para satisfacer el interés general, aunque no sea imperativo demostrarlo. (...)

**NOTA DE RELATORÍA.** Sobre la finalidad del incidente por desacato, consultar: Corte Constitucional, sentencia SU-034 de 2018.

**FUENTE FORMAL:** Constitución Política (Art. 63, 82, 90, 102, 332); Código Civil (Art. 674);.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C

Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

MEDIO DE CONTROL-RESTITUCIÓN DE INMUEBLE ARRENDADO

<b>Radicado:</b>	11001-33-36-037-2018-00365-01
<b>Actor:</b>	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO
<b>Demandado:</b>	BLANCA FLOR VELOZA Y OTRO
<b>Instancia:</b>	SEGUNDA
<b>Tema:</b>	CONTRACTUAL- RESTITUCIÓN INMUEBLE ARRENDADO
<b>Sentencia No.</b>	SC3- 0222 - 2516
<b>Sistema:</b>	ORALIDAD

**Asunto: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtido el trámite de ley, sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, contra la sentencia proferida el 5 de marzo de 2020 por el Juzgado 37 Administrativo del Circuito de Bogotá, por medio de la cual accedió parcialmente las pretensiones de la demanda.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1. Pretensiones<sup>1</sup>**

El 20 de octubre de 2017, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO- DADEP, a través de apoderado judicial, presentó demanda de restitución de tenencia en contra de la señora Blanca Flor Veloza y José Hilario Umbarilla, solicitando lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Fls. 6 a 8 c.1

**“Primero.** Declarar que Bogotá D.C., es titular de pleno derecho de dominio y sin restricción alguna sobre el predio fiscal ubicado en la ciudad de Bogotá, en la carrera 68 B Bis No. 71-82 identificado con el Registro Único de Propiedad Inmobiliaria – RUPI 2-1518 que cuenta la descripción de cabida y linderos del Certificado de Tradición 050C-469402 y se identifica de la siguiente manera: Un lote de terreno que se segrega del marcado con el Número 1 de la manzana A de la Urbanización Avenida 68 de Bogotá D.C., lote de terreno que es exactamente la mitad del que se acaba de mencionar y queda distinguido como lote No. 1-B de la manzana A de la misma Urbanización con una extensión superficial de 89.00 VC y que linda: **NORTE** con el lote Número 1 de Antonio González, en extensión de 9.90 metros; **POR EL SUR**, con el lote No. 1-A, que se reserva la vendedora en extensión de 6.96 Metros; **POR EL ORIENTE**, con el lote No. 2 en extensión de 6.92 metros y medio y por **OCCIDENTE**, o sea el frente con la carrera 58A.

Los linderos generales actuales y para identificación plena del predio materia de la presente Litis y para su restitución son los siguientes: **POR EL NORTE**, con el predio del Distrito Capital con Registro Único de Propiedad Inmobiliaria No. 2-1045 con nomenclatura urbana **POR EL SUR**, con el predio identificado con la nomenclatura urbana No. 71-76 de la Carrera 68 B Bis; por el **ORIENTE** con predio identificado con la nomenclatura urbana de la carrera y por el **OCCIDENTE**, con la carrera 68B Bis No. 71-82.

**Segundo.** Que se declare la tenencia irregular sobre el predio atrás identificado por parte de los señores **BLANCA FLOR VELOZA**, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 28.575.596 de Bogotá y del señor **JOSE HILARIO UMBARILLA**, igualmente mayor de edad, domiciliarios y residenciados en la carrera 68B Bis No. 71-82.

**Tercero.** Que, como consecuencia de lo anterior, se condene a los demandados **BLANCA FLOR VELOZA** y **JOSE HILARIO UMBARILLA** a restituir a la demandante **BOGOTÁ D.C.** a través del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y, dentro del término fijado por su despacho, el inmueble atrás descrito junto con todas sus mejoras.

**Cuarto:** Que de no realizarse la entrega por parte de los demandados dentro del término fijado por su despacho, se ordene el lanzamiento de los demandados del predio materia de la presente acción y se le haga la entrega material a la demandante.

**Quinto:** Se condene en costas procesales a los demandados”.

## 2.2. Hechos<sup>2</sup>

Como sustento de las pretensiones, el apoderado judicial de la entidad accionante indicó:

1. El Distrito Capital es propietario del predio fiscal ubicado en la ciudad de Bogotá, en la Carrera 68 B Bis No. 71-82 identificado con el Registro Único de Propiedad Inmobiliaria – RUPI- 2-1518 y con folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-469402; adquirido para la construcción de la oreja sur occidental del puente de la carrera 68 con calle 72 a través de expropiación mediante sentencia de fecha 22 de noviembre de 1984 proferida por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Bogotá registrada debidamente en el Certificado de tradición 50C-469402.

---

<sup>2</sup> Folios 2 a 19 del c.1.

2. El inmueble materia de la presente Litis teniendo, en cuenta la descripción de cabida y linderos del Certificado de Tradición 050C-469402, se identifica de la siguiente manera: Un lote de terreno que se segrega del marcado con el Número 1 de la manzana A de la Urbanización Avenida 68 de Bogotá D.C., lote de terreno que es exactamente la mitad del que se acaba de mencionar y queda distinguido como lote No. 1-B de la manzana A de la misma Urbanización con una extensión superficiaria de 89.00 VC y que linda: **NORTE** con el lote Número 1 de Antonio González, en extensión de 9.90 metros; **POR EL SUR**, con el lote No. 1-A, que se reserva la vendedora en extensión de 6.96 Metros; **POR EL ORIENTE**, con el lote No. 2 en extensión de 6.92 metros y medio y por **OCIDENTE**, o sea el frente con la carrera 58A.

Los linderos generales actuales y para identificación plena del predio materia de la presente Litis y para su restitución son los siguientes: **POR EL NORTE**, con el predio del Distrito Capital con Registro Único de Propiedad Inmobiliaria No. 2-1045 con nomenclatura urbana **POR EL SUR**, con el predio identificado con la nomenclatura urbana No. 71-76 de la Carrera 68 B Bis; por el **ORIENTE** con predio identificado con la nomenclatura urbana de la carrera y por el **OCIDENTE**, con la carrera 68B Bis No. 71-82.

3. Con fecha 10 de abril de 1990 el entonces Procurador de Bienes del Distrito Capital de la Secretaría de Obras Públicas, Doctor Otto Aristizábal Hoyos, mediante oficio 00756 autorizó al matrimonio conformado por la señora BLANCA FLOR VELOZA y JOSÉ HILARIO UMBARILLA el ingreso al predio identificado previamente identificado en calidad de meros tenedores, con el compromiso de devolverlo en el momento de que las circunstancias lo ameritaran.
4. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, como entidad autónoma creada a través del Acuerdo 018 de 1999, se subrogó en los derechos y obligaciones misionales que entonces tenía la Procuraduría de Bienes del Distrito, razón por la cual el 1 de noviembre de 2000 el DADEP con el radicado 2000EE13830, puso de presente por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público- DADEP, a la señora Blanca Flor Veloza y al señor José Hilario Umbarilla, la terminación de la autorización por medio de la cual se les había entregado la custodia del inmueble de propiedad del Distrito Capital ubicado en la Carrera 58 A No. 71-84/90 de esta ciudad, por lo tanto se fijó el día 24 de noviembre del año 2000 a las 10:00 am, como fecha para que hicieran entrega del inmueble fiscal. No obstante lo anterior, los accionados hicieron caso omiso al requerimiento del DADEP.
5. Los esposos Umbarilla Veloza, iniciaron acciones judiciales ante la Jurisdicción Laboral para que se declarara la existencia de una relación laboral frente al DISTRITO a partir del 10 de abril de 1990, en virtud de la presunta vigilancia y custodia ejercida en el bien fiscal, con fundamento en la autorización otorgada por parte de la entonces, Procuraduría de Bienes, exigiendo vacaciones, cesantías, bonificaciones y demás derechos laborales.

6. Mediante sentencia de 27 de junio de 2008 el Juzgado 11 Laboral del Circuito de Bogotá dentro del radicado 2004-00437, proceso ordinario laboral promovido por BLANCA FLOR VELOZA en contra de Bogotá D.C.- Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público- DADEP, se negaron las pretensiones de la demandante, pues no se demostró vínculo laboral alguno entre las partes del proceso, de igual manera y producto del recurso de apelación en fecha 26 de mayo de 2004, se produjo confirmación de la sentencia de primera instancia por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral.
7. El 17 de noviembre de 2009, se le realizó a la señora Blanca Flor Veloza de nuevo oficio en el cual se le extendió respuesta a un requerimiento respecto a la posibilidad de que personas inescrupulosas invadieran el predio que según ella tenía a su cuidado, en dicha oportunidad se le informó que los predios de propiedad del Distrito ubicados en la Carrera 68 B y la Carrera 68 N Bis con Avenida Calle 72, siempre han contado con vigilancia privada a cargo del DADEP, siendo custodiados para el año 2009, por la empresa de Vigilancia y Seguridad Privada "Serviconfor Ltda", en virtud del contrato de prestación de servicios No. 139 del 10 de julio de 2009. Así mismo, se le requirió nuevamente a la ocupante como bien se había hecho en oportunidades anteriores, para que procediera a devolver el inmueble el día 27 de noviembre de 2009; llegada dicha fecha, los ocupantes nuevamente hicieron caso omiso a la petición de la administración Distrital.
8. El 13 de septiembre de 2014, con el radicado 2014EE12658, se le reiteró a la señora Blanca Flor Veloza que debía hacer entrega del predio fiscal, que venía utilizando en su provecho particular y sin autorización de la entidad pública propietaria; sin embargo, a pesar de los requerimientos efectuados a los demandados para que restituyeran el bien inmueble, no han sido atendidos, desconociendo el derecho de propiedad del Distrito Capital, conforme a lo consignado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 050C-469402.
9. La señora Blanca Flor Veloza, promovió proceso de reparación directa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al cual le correspondió el radicado 2016-0098 y fue avocada por el Juzgado 60 Administrativo del Circuito de Bogotá, quien en fecha 21 de septiembre de 2017, decidió negar las pretensiones de la demandante en cuanto a ser reparada por lo que alega como perjuicios materiales y morales originados en la presunta vigilancia y cuidado del inmueble fiscal, toda vez que se determinó por parte del despacho que había caducado el término para la presentación de la acción de reparación directa, lo cual se precisó en el momento de decidir sobre las excepciones previas formuladas por el DADEP.
10. Los señores BLANCA FLOR VELOZA y JOSE HILARIO UMBARILLA, sin permiso alguno por parte de la Defensoría del Espacio Público, decidieron abrir

un establecimiento de comercio de venta al público en el primer piso del bien inmueble, explotando de manera indebida y abusiva el predio fiscal.

11. Si bien medió autorización en la entrega del bien fiscal, hoy por hoy no hay justificación alguna que convalide que los demandados conserven la tenencia del mismo, como quiera que la causa que le dio origen ha cesado, tornando en irregular e ilegítima por parte de los demandados su permanencia allí; las acciones judiciales que hayan iniciado pueden tornar en válido el respaldo para detentar la tenencia sobre el bien inmueble, impidiéndole al Distrito el ejercicio de sus derechos.

### **2.3. De la contestación de la demanda.**

En escrito radicado el 22 de febrero de 2018, el apoderado de los demandados allegó contestación de la demanda, en la cual se opuso a todas y cada una de las pretensiones formuladas, por carecer de sustento fáctico y jurídico y solicitó se condene en costas y perjuicios a la entidad demandante.

Propuso las siguientes excepciones de mérito como medio de defensa:

**- Inexistencia de la obligación de restituir el inmueble hasta tanto la entidad demandante indemnice las sumas de dinero que ha venido reclamando mi representada. Oposición total a la restitución:** Toda vez que con ocasión de las labores de custodia y vigilancia del predio objeto de restitución, a la demandada se le debe el valor de la custodia y vigilancia del predio desde 1990 a la fecha, incluido el pago de los servicios públicos.

Añadió que, no obstante, equivocadamente y por falta de defensa técnica, no le prosperaron las pretensiones en un proceso laboral a su poderdante, dicha circunstancia no quiere decir que la Administración Distrital no le adeude nada a los demandados, cuando en el punto séptimo de los hechos de la demanda, manifiesta que los demandados han iniciado acciones laborales ante la jurisdicción laboral con el objeto de proteger los derechos personales y le han sido adversas.

Lo anterior no quiere decir que, por el hecho de no haberse probado una relación laboral, no exista la obligación de indemnizar por parte de la administración.

Llama la atención que, en esta demanda de restitución, la administración oculte el hecho que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, haya negado la caducidad del proceso y ordene continuar con el mismo.

**- La ausencia de indemnización torna inexistente la terminación de la autorización de ocupación, custodia y vigilancia del predio objeto de restitución:** Aduce que es inconcebible y está llamada a prosperar esta excepción

como oposición a la restitución, por el hecho de no haber seguido el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, un debido proceso.

Señaló que lo correcto y razonable hubiese sido llegar a un acuerdo económico con los demandados, independientemente de la pretensión de una relación laboral, toda vez que la custodia, ocupación y vigilancia de un predio y el pago de los servicios públicos no puede considerarse ajeno a las obligaciones de la administración.

La comunicación que se aduce como prueba de haber dado por terminada la autorización de custodia del inmueble del distrito tenía que ser motivada, en primer lugar, y en segundo lugar, con sujeción al debido proceso y a los derechos que le asisten a los demandados y a su familia.

Adujo que no puede predicarse válidamente que a la fecha, exista una obligación de restitución o de entrega del inmueble, como se pretende con la demanda. Lo que ha hecho la administración es evadir su responsabilidad y ejercer arbitrariamente su obligación de recuperación de los bienes de propiedad del Distrito Capital.

Que según las voces del artículo 775, su representada ha ejercido como mera tenedora del bien objeto de restitución, no como dueña, y en tal sentido, es evidente que su representada ejerció la vigilancia y custodia en nombre del dueño, mal puede predicarse que no le adeuda nada, causando serios perjuicios a su poderdante y a su familia, quienes con mucho esfuerzo han venido cancelando los servicios públicos y arreglos locativos, cumpliendo a cabalidad con la labor de vigilancia de todo el predio.

**- Falta de legitimación en la causa por activa:** Indicó que a la fecha no existe legitimación en la causa por activa para demandar la restitución del mencionado inmueble, toda vez que, a sus representados la Administración adeuda la custodia, el cuidado, las mejoras y la vigilancia del predio. Además, no podía exigir en el año 2000 la restitución del inmueble sin motivación de ninguna naturaleza, desconociendo los derechos de la señora Veloza y su familia.

### III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En audiencia inicial y de instrucción y juzgamiento celebrada el 5 de marzo de 2020, el Juzgado 37 Administrativo del Circuito de Bogotá, profirió sentencia de primera instancia, en la cual resolvió lo siguiente:

**“PRIMERO: ORDENAR** a los demandados BLANCA FLOR VELOZA Y JOSE HILARIO UMBARILLA ABRIL, hacer entrega real y material del bien inmueble ubicado en la dirección KR 68B bis 71-82, dirección secundaria KR 68B Bis 71-84, identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C – 469402, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia o, en su defecto, se practicará ENTREGA FORZADA, si así lo informa la parte



*interesada, y en su caso se practicará mediante comisión al Juez Civil Municipal de Bogotá y/o Inspector de Policía la localidad respectiva que corresponda por reparto, anexando los insertos del caso.*

**SEGUNDO:** *Por secretaría liquídense las agencias en derecho fijadas en la parte motiva de esta providencia a cargo de la parte demandada.*

**TERCERO:** *En firme esta providencia, liquídense gastos, entréguese remanentes, archívese el proceso y culmínese en el sistema Siglo XXI.*

**CUARTO:** *Las partes quedan notificadas en estrados de conformidad con lo señalado en el artículo 202 del CPACA”.*

Lo anterior, al considerar que se acreditó en el presente proceso mediante oficio de 1 de noviembre de 2000, que el Departamento Administrativo de Defensoría Espacio Público dio por terminada la autorización a los señores JOSE HILARIO UMBARILA y BLANCA FLOR VELOZA, por medio de la cual se les dio en custodia el inmueble de propiedad del Distrito que nos convoca. Adviértase que, mediante escritos de 17 de noviembre de 2009, 7 de diciembre de 2004, 7 de marzo de 2005 se ofició a la señora BLANCA FLOR VELOZA en igual sentido, y a la fecha la ocupación se torna como irregular, pues carece de título, dado que se suspendió la autorización o perdió vigencia; en consecuencia, habrá de accederse a las pretensiones de la demanda y ordenarle la entrega del predio de nomenclatura oficial KR 68B BIS 71-82 con dirección secundaria incluye 68B BIS 71-84 y que se encuentra identificado con matrícula inmobiliaria No. 50 C -469402.

En cuanto a las excepciones planteadas por la parte demandada, indicó que, en cuanto a la falta de motivación y del debido proceso del oficio de fecha 1 de noviembre de 2000, que la misma autorización describió el plazo, esto es, *“el momento en que el Distrito requiera la casa para algunos de los fines previstos, se suspende la autorización que en el presente oficio estamos otorgando”* por lo que el Despacho encuentra debidamente justificada la decisión de terminación de autorización de ocupación y, por el contrario, no se observa vulneración del debido proceso de la demandada, máxime si en el mismo sentido fueron remitidas varias comunicaciones.

De otra parte, debe indicarse que dentro de la autorización para ocupar provisionalmente el inmueble en cuestión y poder cumplir la función de vigilancia y custodia, del documento de 10 de abril de 1990 no se encuentra plasmada la obligación de indemnización de sumas de dinero por labores de custodia y vigilancia, arreglos locativos, ni pagos por servicios públicos; en consecuencia, las presuntas indemnizaciones no resultan ser impedimento para ordenar la restitución de la tenencia, pues en cuanto a lo que atañe a la presente acción, se encuentra probado que la autorización para ocupar provisionalmente el inmueble otorgada a los demandados fue suspendida e informada en múltiples ocasiones a los demandados, e igualmente se recuerda que es el objeto de la presente demanda.

Lo anterior, sin perjuicio de indicar en cuanto a la indemnización por relación laboral, el Juzgado 11 Laboral de Descongestión del Circuito de Bogotá mediante sentencia de 27 de junio de 2008 resolvió al respecto negando las pretensiones de la demanda, providencia que fue confirmada por providencia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá el 8 de octubre de 2009, por lo cual ha operado la cosa juzgada sobre este asunto.

Por lo anterior, declaró impróspera las excepciones propuestas, por cuanto no se ha expuesto ningún argumento que impida la restitución de la tenencia.

Así mismo, se encuentra que la demandada instauró demanda de reparación directa con el fin de que le fueran reconocidos los perjuicios materiales y morales con ocasión de a la falta de indemnización por vigilancia, cuidado y control del predio, en donde se emitió fallo de primera instancia pendiente por resolverse recurso de apelación, tal y como lo alega la demandada en su excepción.

Seguidamente, indicó que no es cierto que la autorización estuviese supeditada a la construcción de la oreja sur occidental del puente de la calle 68, como lo pretende hacer valer la demandada, pues desde el enunciado se indica explica la propiedad y adquisición del Distrito sobre el inmueble.

Finalmente, respecto a las costas del proceso, advirtió que no se encuentra acreditada la temeridad o el abuso de atribuciones o derecho procesales por parte de la demandada, pues no se trata de costas objetivas como se había señalado en un principio, sólo se fijarán agencias en derecho.

#### **IV. DE LA APELACIÓN**

##### **4.1. Parte demandada**

En la misma audiencia de instrucción y juzgamiento del 5 de marzo de 2020, el apoderado de la parte demandada presentó recurso de apelación de conformidad con el Art. 321 y 322, indicando que el Despacho tuvo en cuenta el oficio del 10 de abril de 1990, junto con la comunicación del 1º de noviembre de 2000 y la recibida por mi poderdante el 17 de noviembre de 2009; sin embargo, pasó por alto que el oficio del 10 de abril de 1990, determina concretamente para qué fue adquirido el bien por parte del Distrito, tenga el cuenta el despacho que el bien inmueble fue en expropiación para un fin específico, el cual es la construcción de la oreja suroccidental del puente de la Calle 68.

Así, el objeto de la expropiación a un particular era hacer una oreja, ese es el fin último, eso quiere decir que la restitución está condicionada a la construcción de la oreja, de lo contrario, la expropiación resulta ilegal, resulta ser un daño, ya que ese bien fue adquirido para un fin específico, y a fecha hoy el distrito no lo ha cumplido.

Ahora, la demandante señala que la restitución la inicia para unos fines específicos, pero ni en la demanda del DADEP se puede determinar para qué fin, no hay ninguna certeza o declaración en la demanda que diga para qué fin lo restituye, y dicha entidad sí está obligada a mencionar cuál es el fin de la restitución del inmueble, porque inició en 1984, tuvo una sentencia en la que le quitan el bien a un particular porque supuestamente iban a realizar una oreja, un puente; entonces la restitución en ese sentido sí está condicionada a la construcción de la oreja porque ese fue el fin último por el que el Estado adquirió ese bien inmueble.

Menciona el despacho que tuvo en cuenta el memorial del 1º de noviembre y el que obra a folio 11 del cuaderno principal, pero resulta que tampoco dice nada de la oreja.

En ese sentido, téngase en cuenta que tanto la restitución como la entrega del inmueble, sí debe estar condicionada a la construcción de la oreja sur occidental del puente de la calle 68, porque ese fue el origen, la causa de la expropiación.

Así, solicito se conceda el recurso de apelación que se propone y a la segunda instancia revocar la sentencia de primera instancia, en el sentido que la restitución quede condicionada a la construcción de la oreja porque ese fue el fin último para realizar la expropiación.

Indicó que el daño también se le hizo a su representada, toda vez que el bien fue entregado y estuvo condicionada su entrega, entonces en ese sentido, hay daño de la restitución por parte y parte, hay daño para el particular que se le expropió con el objetivo de hacer la oreja que hoy no se ha hecho, y al ordenar la entrega del inmueble a la persona autorizada, cuando el oficio está condicionándola, siempre y cuando se construya la oreja suroccidental.

En tal sentido, cuando en el oficio dice *“en el momento en que el Distrito requiera la casa para alguno de los fines previstos”* es para el fin previsto de la construcción de la oreja, el cual es el objetivo de la expropiación, de lo contrario la expropiación es totalmente ilegal y se le hizo un daño en particular.

## **V. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA**

- Por acta de reparto del 30 de septiembre de 2020, le correspondió el conocimiento del presente asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “C”.
- A través del auto del 12 de noviembre de 2020, se admitió el recurso de apelación, se ordenó notificar a las partes y al Ministerio Público.
- En auto del 6 de octubre de 2021 se corrió traslado común a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público.

### **5.1. Alegatos de conclusión parte demandante.**

En escrito allegado electrónicamente el 20 de octubre de 2021, el apoderado de la parte demandante presentó alegatos de conclusión, indicando que el inmueble entregado por el Procurador de Bienes a la demandada, se realizó mediante comunicación que aparece en el expediente, de fecha 10 de abril de 1990, y es clara al señalar que el matrimonio compuesto por José Hilario Umbarila y Blanca Flor Veloza, en el entendido de que lo podían ocupar provisionalmente (segundo piso) para cumplir la función de vigilancia y custodia de todo el predio.

Así, la justificación para entregar la ocupación del predio para la vigilancia y custodia, se debió a una condición suspensiva positiva que consistía en que el mencionado predio fuera adquirido por el distrito para la construcción de la oreja sur-occidental del puente de la calle 68 de la ciudad de Bogotá.

Por lo cual, para pedir el predio se requería una argumentación por parte del Distrito, en este caso el DADEP, en la cual justificara por vía de ejemplo que iba a construir la oreja que alude la carta o no la podía construir y sustentar su petición en debida forma; sin embargo, el 1º de noviembre de 2000, el Distrito requirió a los ocupantes para que devolvieran el predio, da por terminada la autorización y fija una fecha de entrega sin mediar justificación de ninguna clase.

Indicó que el Juzgado de primera instancia no tuvo en cuenta que el título que se otorgó a la familia Umbarila Veloza a la fecha no ha perdido vigencia, pues no se hizo porque sí, sino en el entendido de que se debía custodiar para una destinación específica.

Reiteró el argumento que si el Estado expropia un bien es para darle la destinación objeto de expropiación y el hecho de la construcción está íntimamente relacionado, pues se expropió un bien el cual no se cumplió su objeto, por lo cual el Estado ha violado los derechos de las personas expropiadas y el de su representada, quien siempre ha esperado que el Distrito sustente las razones por las cuales requiere el predio, que no pueden ser otras que para la construcción de la oreja del puente de la calle 68.

### **5.2. Alegatos de conclusión parte demandante - DADEP**

El 25 de octubre de 2021, el apoderado de la parte demandante presentó electrónicamente escrito contentivo de alegatos de conclusión, reiterando lo expuesto en la demanda y añadiendo que en fecha diez (10) de Abril de 1990, el entonces procurador de Bienes del Distrito Capital de la Secretaria de Obras Públicas, Doctor Otto Aristizábal Hoyos, mediante oficio 00756 autorizó al matrimonio conformado por la señora BLANCA FLOR VELOZA y JOSÉ HILARIO UMBARILLA el ingreso al predio identificado en el numeral 3 en calidad de meros tenedores con el compromiso de devolverlo en el momento de que la circunstancias lo ameritaran, para lo cual en fecha primero (1) de noviembre de 2000, este Departamento

Administrativo requirió a los señores Blanca Flor Veloza y José Hilario Umbarilla, para que realizaran la entrega del predio con ocasión a la terminación de la autorización, fijando para lo anterior el día veinticuatro (24) de noviembre de 2000, exigencia sobre la cual se hizo caso omiso por los particulares ya señalados.

Es menester indicar que a los demandados se les requirió para el mes de noviembre de 2009 y septiembre de 2014, la entrega de predio fiscal; sin embargo, hicieron nuevamente caso omiso a los referidos requerimientos.

Ahora bien, se tiene que la demandada Blanca Flor Veloza, en el año 2015, promovió acción de reparación directa en contra de Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP, la cual fue de conocimiento del Juzgado 60 Administrativo del Circuito de Bogotá, bajo el radicado 2016-00098, y en donde pretendía un reconocimiento económico por la presunta gestión de vigilancia y cuidado del predio fiscal aludido.

Frente a lo anterior, el DADEP presentó demanda de reconvenición en contra de la demandante, por los perjuicios que ha causado la ocupación irregular y no autorizada sobre el predio fiscal. En vista de lo anterior, en fecha veintiuno (21) de septiembre de 2017, el Juzgado de primera instancia negó las pretensiones de la demandante en atención al acaecimiento del fenómeno de la caducidad, adicionalmente se condenó a la ciudadana Blanca Flor Veloza, por concepto de daño causado al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, a la suma de CIENTO TREINTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SESENTA MIL NOVECIENTOS PESOS (131.360.900).

*“Lo anterior por considerar que el oficio del 10 de abril de 1990, por medio del cual se le autorizó a la demandante a ocupar el segundo piso del predio demostraba que había existido un acuerdo de voluntades entre la administración y la parte actora. Es decir, no se trataba de una orden sino de una autorización, era un permiso para ocupar parte de un bien público y en ningún momento se pactó o manifestó el pago de remuneración alguna por el cuidado y custodia del bien, ni se estableció que sería la administración la que pagaría los servicios públicos domiciliarios.*

*En esa medida, cualquier daño que se pretendiera reclamar no era antijurídico pues no se acreditó que durante la vigencia de la autorización se hubiere pactado alguna forma de remuneración, y, por otro lado, una vez la autorización a ocupar el inmueble perdió vigencia, no existe título jurídico que justifique la ocupación, que se torna consecuentemente de hecho”*

Frente a esta determinación la demandada promovió recurso de apelación el cual fuera resuelto el pasado once (11) de agosto de 2021, por parte del Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera Subsección C, en donde procedió a confirmar el numeral primero de la sentencia proferida por el Juzgado 60 Administrativo de Bogotá, revocó los numerales segundo y cuarto de la sentencia en que se condenó en costas a la señora Blanca Flor Veloza, por otra parte, modificó el numeral tercero de la sentencia proferida por el Juzgado 60 Administrativo de

Bogotá, el cual quedó así; *“Tercero. Condenar a la ciudadana Blanca Flor Veloza a pagar por concepto del daño causado a Bogotá-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, la suma de CIENTO TREINTA Y SIETE MILLONES CIENTO SETENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$137.173.232)”*.

Dando continuidad, se hace necesario anotar que la pasada sentencia emanada por el Juzgado Treinta y Siete (37) Administrativo de Oralidad del Círculo de Bogotá, de fecha cinco (5) de marzo de dos mil veinte (2020), abordó en buena medida las excepciones formuladas por la demandada tendientes al reconocimiento o indemnización por las presuntas labores de vigilancia y custodia respecto al predio fiscal de marras, se tiene que esta pretensión ya fue objeto de pronunciamiento en el marco de la acción de reparación directa promovida por la acá demandada, quien resultara condenada con ocasión de la demanda de reconvención a pagar por los daños ocasionados a la administración Distrital por la ocupación irregular y no autorizada del predio fiscal en mención.

En vista de lo anterior, no concurre justificación alguna para que los demandados en la presenta causa, continúen ocupando de manera no autorizada el predio fiscal ya identificado, tornándose en necesaria decisión de segunda instancia que ordene la entrega del inmueble de propiedad Distrital y en tal sentido solicito se confirme la sentencia de primera instancia, en punto a ordenar a la demandada Blanca Flor Veloza y José Hilario Umbarila Abril, procedan a realizar la entrega real y material del bien inmueble ubicado en la dirección KR 68 B BIS 71-82, dirección secundaria KR 68 B BIS 71-84, identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C-469402, en el término establecido en la sentencia mencionada. Lo anterior, por cuanto la ocupación de los demandados respecto al predio fiscal, continúa generando un grave perjuicio a la administración Distrital.

## **VI. CONSIDERACIONES**

### **6.1. Jurisdicción y competencia**

Conforme al artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Jurisdicción Contencioso Administrativa es la competente para juzgar las controversias originadas en contratos suscritos por las entidades públicas, y dado el criterio orgánico establecido, en atención a la naturaleza jurídica de la demandada, es ésta la encargada de juzgar las actuaciones del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP, teniendo en cuenta su calidad de departamento administrativo del orden distrital.

Así mismo, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia del proceso de la referencia, de acuerdo al artículo 153 del CPACA, el cual dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

## 6.2. De la caducidad en acciones de Restitución de tenencia de bienes Inmuebles.

La H. Corte Constitucional ha señalado que, de la consagración que hace el artículo 102 de la Carta Política de 1991, deben entenderse dos dimensiones: (i) el reconocimiento genérico del concepto tradicional de “*dominio eminente*”, como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad -público y privado- e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto, y (ii) El derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es “*expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación*”<sup>3</sup>.

La misma Corporación ha expresado que el artículo 104 de la Carta Política se refiere a (i) los bienes de uso público y (ii) los bienes fiscales, cuya definición está comprendida en el artículo 674 del Código Civil, de la siguiente manera:

*“Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*

*Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.*

*Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.*

Sobre esta definición se ha considerado que (i) “...*los bienes de uso público, además de su obvio destino, se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”.* El dominio ejercido sobre ellos se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad”; (ii) “**...los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”;** y (b) *los bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos...*”<sup>4</sup>

Una de las notas características de los bienes del Estado, tanto de los de uso público como de los fiscales, es su **imprescriptibilidad**<sup>5</sup>, la cual está ligada a la imposibilidad

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 255 de 2012.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> El artículo 63 de la Constitución Política es absolutamente claro al señalar que **los bienes de uso público**, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación **y los demás bienes que determine la ley**, son inalienables, **imprescriptibles** e inembargables. El artículo 407 del C.P.C. – actual 375 del C.G.P- se prevé que “La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de

de que se adquiriera el derecho de propiedad sobre los mismos a través de una acción judicial; sin embargo, en materia de derecho de bienes y a través de las negociaciones en las que el Estado participa, pueden presentarse situaciones que afecten o impidan el *ius attendi*, *ius friendo* y el *ius abutendi* sobre su propiedad, que implican que el Legislador proteja los bienes destinados a la prestación de servicios públicos, de la posibilidad de que sean objeto de apropiación, no sólo jurídica sino de hecho, de manera que no se impida su destinación al efectivo cumplimiento de los cometidos estatales; entre esas leyes, están las que regulan la caducidad de las acciones, con el objeto de lograr la estabilidad de las situaciones jurídicas y, en aplicación del principio de la prevalencia del interés general y la seguridad jurídica, limitando el plazo en el que puede ejercerse el derecho de acción, dependiendo de la vía procesal procedente; sin embargo, no puede aceptarse que al Estado le sea imposible recuperar la tenencia de un bien fiscal sin que exista un negocio jurídico válido, en concordancia con lo dispuesto en las normas de contratación estatal, porque se imponga un plazo para la interposición de la demanda correspondiente, pues lo contrario permitiría situaciones indefinidas respecto de bienes afectados en su destinación para la prestación de servicios públicos.

El DADEP es un Departamento Administrativo del Orden Distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, creado mediante Acuerdo No. 018 de 1999 expedido por el Concejo de Bogotá; en el folio de Matricula Inmobiliaria No. 50C-469402 se especifica que el predio urbano identificado con la dirección KR 68B BIS No 71-82 (Dirección Catastral), fue adquirido por el Distrito Especial de Bogotá por adjudicación por expropiación (fl. 6 c. 1); dentro de este predio está comprendida el área señalado en la demanda, por lo que no hay duda de que el bien que se pretende sea restituido, tiene la naturaleza de bien fiscal, pues su propiedad está radicada en cabeza de una persona de derecho público y, aunque su uso no es general, sí está destinado para la consecución de los fines del Estado.

Ahora, para establecer si la demanda se interpuso oportunamente, debe aplicarse lo dispuesto en el numeral 1, literal b) artículo 164 del CPACA, el cual advierte que, cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables la acción no caducará, por lo cual la demanda podía ser interpuesta en cualquier tiempo.

Es claro entonces que si la acción recae sobre un bien de naturaleza fiscal y la pretensión se orienta a su restituir su dominio al Estado, la acción no caduca, y si ello es así, la pretensión que determina el alcance de la acción en el presente asunto, determina la inoponibilidad de la excepción de caducidad.

---

las entidades de derecho público”, disposición a partir de la cual se colige el carácter imprescriptible de los bienes fiscales. Para ampliar sobre el tema véase Sentencias C-530 de 1996 y C- 383 de 2000.



### 6.3. Legitimación en la causa.

#### 6.3.1. Por activa y pasiva

La doctrina y la jurisprudencia han diferenciado la legitimación de hecho de la legitimación material en la causa, señalando que la legitimación de hecho es la relación procesal entre el demandante y el demandado, en virtud de la pretensión de la demanda y se constituye una vez se notifica el auto admisorio, puesto que a partir de este momento se pone en conocimiento de la parte demandada la atribución de la responsabilidad por acción u omisión que plantea la parte demandante, fundamento de sus pretensiones, y la legitimación material en la causa se configura con la participación real en los hechos que fundamentan la demanda.

Así, se encuentran legitimados en la causa por activa y por pasiva, la entidad demandante teniendo en cuenta que es el Distrito Capital de Bogotá el propietario del predio objeto de la litis y los señores Blanca Flor Veloza y José Hilario Umbarila fueron autorizados por la Procuraduría de Bienes de Bogotá para su tenencia, de conformidad con el escrito que obra a folios 9 del cuaderno 2.

#### 6.4. Límites a la competencia del juez de segunda instancia y alcance del recurso de Apelación.

El recurso de apelación le otorga la competencia funcional al Juez de Segunda Instancia para resolver lo planteado en la alzada, salvo algunas excepciones contempladas en la Ley, como los aspectos que deben ser materia de declaratoria de oficio, y bajo unos límites, como es el caso la *non reformateo in pejes*.

El artículo 320 del Código General del Proceso estatuye que el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Con antelación, el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil establecía:

*“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. (...)”*

De la interpretación del artículo 357 del CPC, el Consejo de Estado ha extraído los siguientes contenidos: (i) la competencia del ad que **está limitada a los aspectos que expresamente señale el recurrente** y, (mi) la competencia del juez de segunda instancia comprende los **temas implícitos en aquellos aspectos que el recurrente propone expresamente en su escrito de apelación**, de manera que nada obsta para que el juez de segunda instancia corrija o modifique aquellos que, por su

naturaleza, se encuentran comprendidos o son consustanciales a los asuntos mencionados. (*Subrayas y negrillas de la Sala*).

En el presente asunto, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada otorga una competencia amplia a este Tribunal, para analizar si debe confirmarse la decisión de primera instancia o no.

## **VII. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS**

### **7.1. Problema jurídico.**

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar o no, a confirmar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda, en razón a que ya venció el término de la autorización otorgada a los demandados en escrito del 10 de abril de 1990 y en consecuencia, deben restituir el bien inmueble ubicado en la dirección KR 68B bis 71-82, dirección secundaria KR 68B Bis 71-84, identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C – 469402 a Bogotá D.C.- Departamento Administrativo del Espacio Público.

### **7.2. Tesis.**

Es tesis de la Sala que debe confirmarse la sentencia de primera instancia, toda vez que no existe justificación jurídica para que los demandados sigan ocupando el bien inmueble, ya que la autorización fue otorgada de manera “provisional” desde el año 1990 y a la fecha ya han transcurrido 32 años aproximadamente.

Adicional a lo anterior, no comparte esta Sala el argumento del recurrente respecto a que la no construcción de la oreja sur occidental del puente de la Calle 68, autorice tácitamente a los tenedores, hoy demandados, a seguir ocupando el bien objeto de litis, toda vez que el bien inmueble al ser de naturaleza fiscal, está destinado por ley a la satisfacción de intereses generales o de utilidad pública y no para beneficio propio de los demandados, pero esa destinación resulta ser discrecional de la entidad titular del derecho de propiedad, de conformidad con las razones de conveniencia, oportunidad y necesidad que determinen las autoridades distritales, y siempre dentro de lo que permiten la Constitución y las leyes.

En consecuencia, debe procederse por parte de los demandados a la restitución del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C – 469402.

## **VIII. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO**

### **8.1. Obran en el expediente las siguientes pruebas relevantes para la resolución del problema jurídico:**

- . Copia del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 50C-469402 correspondiente al predio urbano ubicado en la dirección KR 68B bis 71-82, dirección secundaria KR 68B Bis

71-84, en el cual en la anotación 4, del 14-11-1989 se adjudica por expropiación el inmueble al Distrito Especial de Bogotá en sentencia del 22-11-1984 del Juzgado 15 Civil del Circuito de Bogotá (fls. 6 y 7 c.1)

- Copia del Boletín Catastral del inmueble ubicado en la KR 68B BIS No 71-82 (nomenclatura oficial) KR 68B BIS No. 71-84 (dirección secundaria), cédula catastral No. 715833, en la cual figura como propietario el Distrito Especial de Bogotá (fl. 8 c.1).

- Escrito del 10 de abril de 1990, suscrito por el Procurador de Bienes de la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá y con destino a los señores José Hilario Umbarila y Blanca Flor Veloza de Umbarila referente a la Casa de la Carrera 58ª No. 71-84 y 71-90 – B. Bella Vista, en el cual se indicó lo siguiente:

*“La Procuraduría de Bienes recibió de la Personería de Bogotá el inmueble de la referencia, por expropiación que adelantó el Juzgado 9 Civil Municipal.*

*Dicho inmueble fue adquirido por el Distrito para la construcción de la oreja sur occidental del puente de la calle 68 y corresponde a la Procuraduría de Bienes su manejo y custodia.*

*Por lo anterior, autorizo para que a partir de la fecha el matrimonio Umbarila Velosa (sic) ocupe provisionalmente el segundo piso del inmueble mencionado y puedan cumplir la función de vigilancia y custodia de todo el predio.*

*En el momento que el Distrito requiera la casa para algunos de los fines previstos, se suspende la autorización que en el presente oficio estamos otorgando”.*

- Escrito del 01-11-2000 suscrito por la Subdirectora Administración Inmobiliaria y del Espacio Público de Bogotá D.C. y dirigido a los señores José Hilario Umbarila y Blanca Flor Veloza de Umbarila, en el cual se indica lo siguiente:

*“Por medio de la presente, me permito comunicarles que, la Defensoría del espacio Público, da por terminado (sic) la autorización por medio de la cual se les dio en custodia el inmueble de propiedad del Distrito Capital ubicado en la Carrera 58ª No. 71-84/90 de esta ciudad, para tal efecto se fija el 24 del mes de noviembre del año en curso a las 10:00 am., fecha en la cual se hará presente un funcionario quien recibirá el inmueble”.*

- Escrito con fecha de recibido del 17/11/2009 suscrito con la Coordinadora Grupo de Administración y Gestión Inmobiliaria y dirigido a la señora Blanca Flor Veloza, referente al Radicado DADEP 2009ER15721 del 09/10/2009 en el cual informa que:

*“En atención a su escrito relacionado con la posibilidad de que las personas inescrupulosas invadan los inmuebles de propiedad del Distrito Capital ubicados en la esquina de la Avenida Calle 72 con Carrera 68 B, me permito comunicarle lo siguiente:*

*Los inmuebles de propiedad del Distrito Capital ubicados entre la Carrera 68B y la Carrera 68B Bis con Avenida Calle 72, siempre han contado con servicio de vigilancia*

*y seguridad privada a cargo de este Departamento Administrativo, y actualmente están siendo custodiados por la Empresa de Vigilancia y Seguridad Privada "Serviconfor Ltda" en virtud del contrato de prestación de servicio son. 139 del 10 de julio de 2009 (...)"*

- Copia de la sentencia del 27 de junio de 2008 proferida por el Juzgado 11 Laboral de Descongestión del Circuito de Bogotá D.C. por medio de la cual resolvió absolver al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de todas y cada una de las peticiones incoadas en su contra por los demandantes Blanca Flor Veloza y José Hilario Umbarila Abril (fls. 13 a 23 c.1).

- Copia de la sentencia del 8 de octubre de 2009 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Laboral en la cual se confirmó la sentencia de primera instancia que absolvió a la demandada (fls. 24 a 37 c.1)

- Copia del Oficio No. 2014EE12658 del 13-09-2014, en el cual la Subdirectora de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público, por medio de la cual se le informa a la señora Blanca Flor Veloza que:

*"...en lo referente al pago de servicios públicos domiciliarios, le informamos que dichos consumos corresponden a los servicios que usted ha generado como ocupante indebida del mencionado predio; luego le corresponde a Usted asumirlos en su totalidad.*

*Por último, una vez más la exhortamos a que haga entrega en forma voluntaria del predio que de propiedad del Distrito Capital usted viene usufructuando, para ello pueda comunicarse con los funcionarios DANIEL GARCÍA JIMENEZ y LUIS HERNANDO ÁVILA REYES profesionales especializados del área de administración de bienes inmuebles, con quienes se puedan comunicar el teléfono 3822510 o la atenderán las dependencias de este Departamento en el horario de atención al público"*

- Informe bajo la gravedad de juramento de la Directora del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP (fls. 132- 136 c.1)

- Copia de la sentencia del 26 de mayo de 2004, proferida por el Tribunal Superior de Bogotá D.C.- Sala Civil en la cual profirió decisión dentro de la Acción de Tutela iniciada por Blanca Flor Veloza contra el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá en la cual se le concedió el amparo constitucional a la primera y ordenando a la segunda se abstuviera de desalojar a la accionante (fls. 139 a 153 c.1).

- Testimonio del señor Daniel García Jiménez, prueba solicitada por la parte demandante, y quien, respecto a los hechos, indicó que:

*"...Ellos tenían el segundo piso de ese bien inmueble y desde que yo llegué fue evidente que ellos ocupaban toda la casa y sin autorización alguna habían usado el inmueble en el primer piso en un establecimiento de comercio el cual digamos en las veces que uno ha asistido al predio encuentra que es atendido o la persona que se encuentra atendiendo es la señora Veloza. Adicionalmente también me consta que nosotros tenemos un esquema y por la dimensión de la entidad a la cual yo trabajo,*

*la parte de administración tiene a su cargo el tema de mantenimiento y el cargo de vigilancia de esos bienes. Dentro de la vigilancia tenemos dos esquemas y eso es por presupuesto, tenemos un esquema que es de vigilancia móvil con dos supervisores recorredores diarios y un esquema de vigilancia fija que representa un costo alto para la entidad... y en virtud de eso dependiendo de la vulnerabilidad del bien. Entonces el predio que la señora ocupa es vecino a un predio de nosotros por el costado norte, entonces ese predio como estaba desocupado, el predio tenía vigilancia de manera móvil en la cual se alternaba los pasos 1 o 2 veces al día, por la misma administración de los bienes, me consta que la señora Blanca Flor Veloza no es una persona fácil de llevar en que el sentido del trato que estamos recibiendo no es el mejor, ha sido grosera, ha hecho cosas por el inmueble que no le corresponde, porque aparte que tiene su establecimiento de comercio es vecino al que estamos hablando y ella se ha opuesto y ha sido grosera con las personas que han acompañado al otro predio. Entonces esas acciones mostraban indicio de que alguna cosa iba a pasar, aparte de los procesos y los fallos que conocemos en la entidad aparte de la reparación directa y el laboral que fue fallado en su contra, en el año 2017 hacia el mes de abril dada la colindancia que el predio ocupa con el predio que le menciono, ella de una tarde al día siguiente rompió los candados del predio vecino, puso candados de ellas y en la madrugada rompió la pared y comunicó el predio de ella con el vecino y entró. Nosotros fuimos enterados por la vigilancia móvil, llegó la vigilancia y a través de la policía y la alcaldía local, dado que la señora se negó a abrir los candados, se dio la orden de abrir y cuando se abrió la reja nos dimos cuenta que había roto la pared y se pasó de un lado de otro al predio, situación que muestra un abuso del tema...”*

## **8.2. – Definición de bienes de uso público o fiscales.**

De los artículos 63<sup>6</sup>, 72<sup>7</sup>, 82<sup>8</sup>, 102<sup>9</sup> y 332<sup>10</sup> de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están afectados al uso común.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil se llaman “Bienes de la Unión” aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público.

---

<sup>6</sup> Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

<sup>7</sup> Artículo 72.- El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La Ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

<sup>8</sup> Artículo 82.- Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común

<sup>9</sup> Artículo 102.- El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

<sup>10</sup> Artículo 332.- El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

Los bienes patrimoniales o fiscales, también conocidos como propiamente estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier 19 Artículo 63.

Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por su parte, los bienes de uso público universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc.

A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.

Sobre los bienes fiscales, conviene precisar que su destinación está afecta al interés general, con el fin de satisfacer una utilidad pública, pero la definición de dicha destinación es un asunto de la órbita funcional de las entidades a cuyo cargo se encuentra la titularidad, administración, gestión y custodia del bien, dentro de los fines que al efecto prevén la Carta Política, las leyes y los respectivos planes, proyectos y programas de desarrollo adoptados para el Distrito Capital. Sin embargo, debe dejarse claro que dicha destinación se presume, es decir, no es necesario que, cuando la entidad propietaria del bien, determina cuál debe ser su uso o destinación, lo demuestre expresamente, en la medida en que por tratarse de una decisión de la Administración, ella corresponde a un ámbito de la acción pública amparada por la presunción de legalidad. En consecuencia, siempre que se adopte una decisión de administración, uso o destinación de un bien fiscal a cargo de una entidad, se presumirá que lo hace en el marco de sus atribuciones, y para satisfacer el interés general, aunque no sea imperativo demostrarlo.

### **8.3.- Del caso concreto.**

En el presente asunto la entidad demandante, Departamento Administrativo del Espacio Público, solicita la restitución del bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 050C – 469402 teniendo en cuenta que desde el año 1990 la señora Blanca Flor Veloza y José Hilario Umbarila ostentan la calidad de tenedores.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Procurador de Bienes de la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá autorizó a los hoy demandados ocuparan provisionalmente el segundo piso de dicho inmueble con el fin de cumplir la función de vigilancia y custodia.

Ahora, es de advertir que el predio fue adquirido por la entidad territorial Bogotá D.C., teniendo en cuenta la sentencia de expropiación proferida por el Juzgado 9 Civil Municipal de Bogotá y en tal sentido, se inscribió en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria No. 050C – 469402.

Posteriormente, en el año 2000, la Subdirectora Administración Inmobiliaria y del Espacio Público de Bogotá D.C., comunicó a los hoy demandados que se dio por terminada la autorización de custodia del bien inmueble antes referido, por lo cual fijó una fecha para su entrega, pero a hoy no ha sido devuelto a su propietario, BOGOTÁ D.C.

En ese orden de ideas, se evidencia que no existe justificación legal para que los hoy demandados ocupen y mantengan la tenencia del bien objeto de Litis, toda vez que corresponde a un bien fiscal, el cual, está destinado a cumplir funciones públicas que solo compete definir e implementar a las autoridades en el marco de sus atribuciones, de manera que la ocupación por parte de un particular sin título que lo autorice, torna en abusiva y arbitraria tal tenencia, con grave afectación del interés general y en contravía de lo que dispone la Constitución, cuyo artículo 58 advierte que cuando resulten en conflicto los derechos de los particulares con la utilidad pública o el interés social, el interés privado deberá ceder ante el público o social.

También observa la Sala que la autorización para la ocupación del inmueble fue dada el 10 de abril de 1990, sin ningún soporte legal para el efecto y que a fecha actual, ya no tiene ninguna justificación, toda vez que en principio la ocupación “provisional” se ha prolongado por un término casi inverosímil de 32 años, tiempo en que ha estado al servicio particular de vivienda y actividad comercial de los demandados, de acuerdo con lo que está probado en el proceso, en desmedro del interés público del que es titular y promotora la entidad distrital propietaria del bien.

Por lo demás, la función de custodia y vigilancia tantas veces alegada por los ocupantes, corresponde a una afirmación infundada, y en todo caso, desvirtuada, en la medida en que la función de vigilancia y custodia está siendo ejercida por una empresa de seguridad desde hace más de diez años, como lo manifestó el testigo Daniel García Jimenez.

Ahora bien, respecto a si el bien fue adquirido por el Distrito por medio de expropiación y a la fecha no se ha realizado la obra, dicha circunstancia nada tiene que ver con la ocupación provisional que se les autorizó a los señores Blanca Flor Veloza y José Hilario Umbarila, quienes han vivido en el inmueble ubicado en la carrera 68 B Bis No. 71-82, ejerciendo actos que desbordaron lo permitido. La Sala reitera que dicha destinación es de la órbita de las autoridades competentes, y sus actuaciones se presumen ceñidas a la Constitución y a la Ley, de manera que la orden de restituir el bien, corresponde al giro ordinario de las atribuciones que le corresponden a la Defensoría del Espacio Público ente encargado de la administración de los bienes inmuebles y la conformación del inventario general del

patrimonio inmobiliario distrital, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo No. 18 de 1999 del Concejo Distrital, y sus actuaciones se presumen afectas al interés público o social, sin que para el ejercicio de dichas atribuciones, sea menester expresar y demostrar dicha destinación frente a particulares, excepto cuando se trate de expropiar bienes de propiedad privada, caso que no es el que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad.

Así, al observar que la ocupación del inmueble objeto de la Litis no tiene justificación legal ni administrativa para que los demandados mantengan su tenencia gratuita, ejerciendo el uso, goce y explotación del mismo desde hace por lo menos 20 años, y sin ningún tipo de contraprestación a favor del Estado, y que el mismo, al ser un bien fiscal, está afecto a la satisfacción del interés público o general, el cual se presume y que, por lo mismo, no es necesario motivar o demostrar, no existe razón por la cual el predio no deba ser restituido a la entidad demandante, titular del derecho de propiedad sobre el mencionado bien.

En consecuencia, al considerar que los demandados han venido ejerciendo una ocupación arbitraria del predio, sin sustento en acto, contrato o decisión de autoridad competente que así lo disponga por lo menos desde el 24 de noviembre del año 2000, cuando surgió la obligación de restituirlo a la Defensoría del Espacio Público, la Sala no encuentra mérito en lo alegado por la parte demandada, de manera que procederá sin más consideraciones a confirmar la sentencia de primera instancia.

#### **IX. COSTAS PROCESALES.**

Finalmente, en el caso sub judice, el fallador de primera instancia condenó en agencias en derecho a la parte demandada, decisión que no se acompasa con la postura de esta Sala.

Ciertamente el artículo 188 del CPACA<sup>11</sup>, no contiene imperativo de condenar en costas o agencias en derecho a la parte que resulte vencida, como quiera que si bien establece que, “*la sentencia dispondrá sobre las condenas en costas*”, asume definitivo que la frase “*dispondrá*”, significa: “*mandar lo que se debe hacer*”<sup>12</sup>, y la remisión que hace a la norma supletoria, antes Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, es solo para efectos de la liquidación y ejecución de las costas.

En los asuntos de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, la condena en costas no deviene como consecuencia de resultar vencido en el proceso. Unido a que esta jurisdicción tiene como objeto, conforme prescribe el artículo 103 del C.P.A.C.A., la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política,

<sup>11</sup> “CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia **dispondrá** sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”

<sup>12</sup> Ver [www.rae.es](http://www.rae.es)



y que este compendio de garantías comprende en ámbito de los artículos 2º y 230 Constitucionales, la realización de la justicia y el acceso a la administración de justicia, y resulta adverso al alcance material de tales garantías y del patrimonio público la condena en costas, salvo que se demuestre una actuación torticera, o maniobra dilatoria o acto contrario a la buena fe o a la lealtad procesal con el juez o con las partes e intervinientes. En consecuencia, la Sala revocará la condena impuesta en primera instancia y no condenará en costas en esta instancia a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, - Subsección "C", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** los numerales segundo y tercero de la sentencia proferida el 5 de marzo de 2020 por el Juzgado 37 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que condenó en agencias en derecho a la parte demandada, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia proferida el 5 de marzo de 2020 por el Juzgado 37 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Sin condena en costas en esta instancia, por lo expuesto en la parte motiva.

**CUARTO:** En firme la presente decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de Origen. Por Secretaría de esta Corporación **DÉJESE** las constancias del caso.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
(Aprobado en sesión de la fecha, Sala N° 15).

**FERNANDO IREGUI CAMELO**  
Magistrado

**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**  
Magistrado

**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**  
Magistrada

JMSM