

EL FENÓMENO DE OCUPACIÓN INDEBIDA DEL ESPACIO PÚBLICO POR
PARTICULARES Y EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA FRENTE AL
TRÁMITE ADMINISTRATIVO ANTE LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS
PÚBLICOS DE BOGOTÁ ZONA SUR

JUAN GIOVANNI FORERO BEJARANO

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSTGRADOS
AREA DE DERECHO
BOGOTÁ D.C
2017

EL FENÓMENO DE OCUPACIÓN INDEBIDA DEL ESPACIO PÚBLICO POR
PARTICULARES Y EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA FRENTE AL
TRÁMITE ADMINISTRATIVO ANTE LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS
PÚBLICOS DE BOGOTÁ ZONA SUR

TRABAJO PARA OPTAR POR EL GRADO DE ESPECIALISTA EN DERECHO
ADMINISTRATIVO

JUAN GIOVANNI FORERO BEJARANO

DOCENTE TUTOR: SANDRA MARCELA CASTAÑEDA

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSTGRADOS
AREA DE DERECHO
BOGOTÁ D.C
2017

NOTA DE ACEPTACIÓN

Observaciones

Firma Director Trabajo de Grado

Firma del presidente jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

TABLA DE CONTENIDO

Contenido	Página
Resumen.....	6
Abstrac.....	7
Justificación.....	8
Palabras claves.....	14

CAPÍTULO I - ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 LINEA DE INVESTIGACIÓN.....	15
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	15
1.3. OBJETIVOS.	
Objetivo General.....	16
Objetivos Especificos.....	16
2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	18
3. METODOLOGÍA.....	19

CAPÍTULO II - ASPECTOS RELEVANTES SOBRE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

2.1 CONCEPTO.....	19
2.2 CONTEXTO JURIDICO.....	21
2.3 PRESUPUESTOS PARA QUE SE CONFIGURE EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO.....	23

CAPÍTULO III - ASPECTOS GENERALES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA NOTARIAL Y DE REGISTRO SOBRE BIENES INMUEBLES

3.1 SOBRE LA FUNCION NOTARIAL DE BIENES INMUEBLES.....	25
3.2 SOBRE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE REGISTRO DE BIENES INMUEBLES.....	27
3.3 MODO DE HACER EL REGISTRO.....	28
3.4 ASPECTOS DE LA SITUACION ACTUAL DE LOS CIUDADANOS QUE OCUPAN ESPACIO PUBLICO A PARTIR DE LOS TITULOS QUE POSEEN.....	29
CONCLUSIÓN.....	32
REFERENCIAS.....	35

RESUMEN

En medio de las circunstancias donde se ha depositado la confianza legítima, se ha encontrado que a posesión de predios que pertenecen al espacio público se han tomado sin el debido consentimiento, pero que, sin reclamación por parte del Estado se legitima de alguna manera esa confianza.

El reconocimiento del derecho sobre esos predios ha tenido grandes imprecisiones que han llevado a que al momento en que el Estado ha querido recuperar en el ejercicio del derecho e interés general esto no ha sido eficaz porque quién sustenta el derecho teniendo documentos legales para demostrarlo, ha tenido que indemnizar o reubicar.

Existe la necesidad de conocer el momento donde se pueda establecer, porqué se obtuvo un título que otorga algún derecho sin que fuese legal poseerlo y se ha querido proponer el tema con el presente trabajo.

ABSTRAC

In the midst of the circumstances where the legitimate trust has been deposited, it has been found that possession of properties belonging to the public space has been taken without proper consent, but that, without a claim on the part of the State, that trust is legitimated in some way.

The recognition of the right over these properties has had great inaccuracies that have led to the moment in which the State has wanted to recover in the exercise of the right and general interest this has not been effective because who supports the right to have legal documents to prove it, has had to compensate or relocate.

There is a need to know the moment in which it can be established, because a title was obtained that grants some right without it being legal to possess it and it was wanted to propose the subject with the present work.

JUSTIFICACIÓN

Muchas veces debido a impactos socio-económicos sobre poblaciones muchas veces procedentes de lugares apartados migran hacia las metrópolis donde el crecimiento de la población especialmente en la grandes ciudades ha venido ascendiendo su asentamiento llevando esto que a que se presente la ocupación de espacios circundantes de nuestras ciudades, ya sea por diversas razones o por el mero sentido de sobrevivencia que instintivamente tenemos las personas de la necesidad de arraigo, en un en ocasiones ocupando predios que son de uso público.

Esto ha generado un problemática social como administrativa, en contraste a lo señalado en el artículo 82, Constitucional el cual establece como deber del Estado la protección del espacio público y señala:

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. (Const. Colombia, art. 82, 1991)

En ese sentido se considera relevante abordar el tema de indebida ocupación de espacio público, desde la perspectiva donde el Estado de alguna forma ha permitido esta situación, transformándose en una relación de confianza percibida por los ciudadanos que estarían creando que el fenómeno de la indebida ocupación del espacio público aumente, contrastado esto con el

deber del Estado de la protección del bien común sobre el interés particular en cuanto al uso de los bienes de uso público.

Con esto se estaría ante un problema social donde la administración ha tenido que gestionar alternativas y soluciones de reubicación a las familias que ocupan indebidamente espacio público, asentándose en predios que siendo de uso común están siendo aprovechados y hasta explotados económicamente por parte de estos por años en muchos casos sin que en este caso la Administración Distrital realice una efectiva vigilancia y control sobre los predios tanto de uso común como de los predios bienes fiscales, inclusive en casos donde no se ha notificado a los verdaderos responsables de construcciones sobre estos predios públicos, situación que ha derivado en que los ciudadanos creen expectativas sobre dichos predios a través del trámite de títulos como es el caso de escrituras públicas llegando hasta la obtención de matrícula inmobiliaria como CHIP Catastral, (caso sector Guadalupe)

De esa forma pagando impuestos de construcciones realizadas sobre bienes de uso público, en consecuencia, creando la sensación a los ocupantes y/o responsables de estas de ser dueños, dado los documentos antes mencionados con lo cual se refleja si se quiere, la confianza de tener dominio sobre un bien de uso público, confianza que se traduce en una renuencia por parte de los ocupantes a la hora de restituir dichos bienes, por tanto, genera si se quiere a la vez un desgaste administrativo y no solo esto sino que hasta un reconocimiento al ciudadano que ostenta estos títulos y que siendo ocupante irregular y llegado el caso de restitución se podría incluso ver beneficiado finalmente, lo que resulta en gastos y hasta perjuicio entendido como detrimento de dineros que son de la nación, sustentado en derechos y principios creados sobre dichos bienes

como es el caso de la Confianza Legítima, principio que llanamente se acogen estas personas con el fin de obstruir o dilatar la recuperación de estos bienes de uso público.

Por lo anterior, es importante verificar donde se presentan las falencias en cuanto al trámite y obtención de títulos que lleven a derivar en lo que hoy es un fenómeno de trayectoria social, dado los derechos y normas de carácter Constitucional que confluyen, teniendo en cuenta las Garantías y Protección de las personas en un Estado Social de Derecho, como el deber del Estado con relación al protección y recuperación de bienes de uso público teniendo en cuenta su naturaleza de imprescriptible e inalienable.

Teniendo en cuenta esto y sin desconocer el derecho a la vivienda digna que tenemos las personas como el derecho a un trato digno, lo cual podría resultar esto en un problema social en contraste con la primacía del interés común y que en cabeza de algunos se está llevando como ya se mencionó, ocupación indebida y explotación por parte de algunos particulares de predios que son de todos.

Por ende es necesario satisfacer las dudas sobre los presuntos desatinos por parte del Estado y sus instituciones, que llevan a expedir y reconocer derechos como es el caso de la escrituración, cobro de impuestos y hasta la instalación de servicios públicos en áreas o suelos que no revisten características privadas. Donde se encuentra las falencias finalmente, si el ciudadano que irregularmente ocupa estos bienes o del Estado a través de sus instituciones que no ejercen un control eficiente para el trámite, por ejemplo, una escritura pública de donde se reconoce ciertos

derechos. Como evitar que esto se siga presentando en localidades tan extensas como es la localidad 8° de Bogotá, como el barrio Guadalupe, por nombrar solo un sector.

Se podría partir de lo anterior y pensar que las irregularidades son más frecuentes de lo que se puede imaginar, en el entendido que, pueden existir inexactitudes por parte de funcionarios que no se informan o no aplican lo que la legislación establece sobre lo que se refiere a la protección del espacio público y sus aspectos determinantes si el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 define espacio público como:

Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.
(Ley 9ª, 1989, art. 5)

De acuerdo con lo que señala el Plan Maestro del Espacio Público de la ciudad de Bogotá, la apropiación del espacio público trata sobre esa posibilidad que tienen los ciudadanos para el desarrollo de manifestaciones culturales y políticas para el desarrollo de las comunidades como grupo social. En el caso de la extensión funcional el territorio es parte significativa y su escala predominante es el Barrio, tal y como lo define el Plan así:

La escala territorial predominante es la barrial, es en el barrio donde muchos de los habitantes de la ciudad encuentran una geografía que los cobija con los significados del territorio. (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Plan Maestro del Espacio Público, 2012)

Desde la perspectiva anterior, los espacios públicos no deben servir para que el ciudadano se identifique en estos como una vivienda en la ciudad, por tanto no ser apropiados y mucho menos tener la posibilidad de desarrollar construcciones que finalmente con “venia” del Estado, lleven a poseer títulos que generen algún tipo propiedad.

PALABRAS CLAVES

Confianza Legítima, Espacio público, Indebida ocupación, Administración Distrital, Interés General.

CAPÍTULO I - ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 LINEA DE INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizó el método investigativo (descriptivo) teniendo como fuentes la Constitución Nacional, la Jurisprudencia emanada de las altas cortes que han emitido pronunciamientos sobre el tema y la Doctrina.

Línea en Derecho Constitucional, Reforma a la Administración de Justicia y Boque de Constitucionalidad.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Teniendo en cuenta que durante años se ha venido presentando un gran auge por la ocupación del espacio público debido a las condiciones sociales, que por causa de la falta de fuentes de trabajo así como de falta de oportunidades de quienes necesitan obtener recursos para la supervivencia en la ciudad de Bogotá, han tomado camino hacia este modo de instalación en lugares de la capital ocupando espacio público, para desarrollar actividades que puedan de alguna manera subsanar las necesidades básicas que como seres humanos necesitan satisfacer con ocasión a la vivienda digna.

Es por ello, que teniendo amplio espectro para su posicionamiento en el espacio público no se han detenido a pensar, en que este espacio corresponde a predios de bien común y no de interés particular, como lo han querido manifestar a través de una figura jurídica denominada Confianza Legítima, en contraste con que el interés general prevalece sobre el interés particular y en ese

entendido, la jurisprudencia ha reiterado que en la tensión del interés general sobre el particular siempre dará preferencia al derecho del interés general.

Aquellos quienes de alguna manera pretenden hacer valer derechos han manifestado y reclamado a través de las vías jurídicas (acciones Constitucionales) tener un reconocimiento por parte de las autoridades y en especial del Estado para su vinculación como “derechos adquiridos” en complacencia y concurrencia de autoridad competente como la Oficina de Instrumentos Públicos.

Al establecer la obligatoriedad de hacer el registro de un predio ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, personas que ocupan dichos espacios se han beneficiado de alguna manera con el otorgamiento de un documento donde se reconoce un derecho como el Certificado de Libertad, pero que a la luz de la realidad jurídica dicho derecho esta en contravía del interés general.

Debido a que se presentan estos títulos que otorgados a particulares sobre el derecho que brindan la calidad de propietarios de predios de uso público, emerge la necesidad de encausar un estudio para determinar por qué se están reconociendo esta clase de derechos a particulares sobre predios que pertenecen al estado y determinados como un uso común.

Por lo tanto, en virtud de la protección del patrimonio y en aras de frenar el detrimento en que puede en algún momento presentarse, surge el siguiente interrogante:

Cómo se permite que el Estado a través de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, excepcionalmente reconozca a particulares derechos de dominio y propiedad sobre espacio público o zonas de preservación ambiental como en la Ronda del río Tunjuelo en el sector del Barrio Guadalupe.

1.3 OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Identificar posibles falencias respecto al reconocimiento de un derecho frente a la ocupación del espacio público por parte de particulares, en virtud de las funciones de la Oficinas De Registro De Instrumentos Públicos.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- ✓ Verificar el proceso de registro de bien inmueble ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
- ✓ Comprobar la indebida ocupación de espacio público aun cuando existen títulos de registro otorgados a particulares por parte de la entidad autorizada.
- ✓ Determinar las garantías y principios que ostenten y favorecen en algún sentido a las personas naturales en relación a los predios públicos que ocupan

2. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

La teoría del presente escrito de investigación es abordada desde la perspectiva distrital bajo fenómenos sociales y administrativos que se presentan en la necesidad de poseer una vivienda digna y la capacidad para ello del ciudadano del común, traducido esto en que conscientemente o no, la ocupación de terrenos aparentemente sin dueño pero que conforman bienes de uso público y que por la falta de vigilancia son ocupados por ciudadanos en su afán de poseer tierra, lo cual también ha sido objeto lucro por parte de personas inescrupulosas que venden terrenos previamente loteados a incautos que invierten sus ahorros.

Se ha querido abordar esta investigación desde el contexto administrativo ya que cuando el Estado en este caso la autoridad distrital, se da a la tarea de adelantar la restitución de estos predios se configura una situación jurídica que inhibe el actuar de la administración.

Si bien se convierte en un problema el hecho de ocupar los terrenos correspondientes a espacio público, no lo es menos el actuar permisivo de la administración el cual va generando ciertas expectativas en el ciudadano, dicho aspecto sobre la base de permisividad que el Estado pueda llegar a consolidar en razón de la confianza legítima que lo plantea FELIPE VIVERO ARCINIEGAS al manifestar que:

(...)la confianza legítima se explica en la necesidad de proteger situaciones que se encuentran a mitad de camino entre los conceptos de derechos adquiridos y meras expectativas, obedece a la necesidad de amparar situaciones a partir de las cuales jamás se podría consolidar un derecho porque pueden llegar incluso a calificarse como ilegales pero que merecen protección del Estado en razón a la actuación de

buena fe de quien se encuentra en esta situación así como a los signos externos de parte del Estado que le han permitido pensar que su situación se encuentra cubierta por la ley (...). (Vivero, 2004, p.26)

3. METODOLOGÍA

En el desarrollo y logro de los objetivos se ha determinado que el método descriptivo es el que se adecua al presente caso de investigación, teniéndose en cuenta que se relata y describe una situación existente no solo en Bogotá sino que abarca incluso fronteras, y que en el caso de estudio es significativo tener en cuenta la posición que la administración y autoridades le han dado al tema, lo cual es menester para el avance de los objetivos específicos entrar a señalar.

CAPÍTULO II - ASPECTOS RELEVANTES SOBRE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

2.1 CONCEPTO

Antes de entrar en conceptos es pertinente señalar que la noción de confianza legítima ha sido tan amplia como dispareja ya que como tal no ha tenido un desarrollo normativo en la legislación nacional y no por carecer dicho precepto de importancia sino más bien por falta de ser proyectado como norma por parte del legislador, por ello es preciso remitirse a los postulados de la Corte Constitucional los cuales le han dado amplio desarrollo al concepto y aplicación de la confianza legítima.

Como tal la palabra “confianza” hace referencia a esperanza y es de común y amplio uso, dicho vocablo podría no tener una relación frente a un comportamiento contrario como lo es una indebida ocupación de espacios públicos.

En relación a la palabra “legítima” esta ya tendría una connotación relacionada a derecho, cuyos sinónimos encontramos; genuina, legal, auténtica, cierta, determina una cosa o situación verdadera en cualquier ámbito.

Ante el inexistente marco legal sobre la Confianza Legítima, la Corte Constitucional describe este principio de forma general así

La confianza legítima es un principio que, como lo ha destacado la Corte, deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respeto al acto propio y buena fe, y busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la Administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o en el reclamo de ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades.(Sentencia T-020 de 2000).

Frente al Principio de Confianza Legítima y la restitución del espacio público por parte de particulares la Corte Constitucional reitera su postulado anterior haciendo aplicación de este principio así;

El concepto de confianza legítima el cual consiste en que la administración por medio de su conducta uniforme hace entender al administrado que su actuación es tolerada.

Es decir, que las acciones de la administración durante un tiempo prudencial hacen nacer en el administrado la expectativa válida de que su comportamiento es ajustado a derecho. Por esto cuando la conducta del Estado se limita a observar o, peor aún, apoya de alguna manera una ocupación irregular, en el administrado nace la idea de que su acción es soportada o incluso avalada. En consecuencia, cuando con su conducta el Estado hace nacer en el ciudadano la idea de que la invasión al espacio público es tolerada ha creado en él la confianza legítima de que su conducta se ajusta al ordenamiento jurídico. (Sentencia T-717 de 2012)

Como se puede observar de lo anterior, la Corte señala un desequilibrio en las relaciones del Estado frente al administrado que de una forma conlleva a que los ciudadanos asuman que la misma Administración al no ser rigurosa en el control, estaría permitiendo que estos ciudadanos se mantengan en este caso, ocupando un bien de uso público.

2.2 CONTEXTO JURÍDICO

Este principio de confianza legítima se fundamenta en el principio de la buena fe contenido en el artículo 83 Constitucional el cual trasciende a todas luces al derecho administrativo y señala:

Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas. (Const. Colombia, art. 83, 1991)

El principio de la buena fe ha sido ampliamente desarrollado en nuestro ordenamiento jurídico en el Código Civil principalmente, en el Artículo 769 el cual señala:

La buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria. En todos los otros, la mala fe deberá probarse. (Ley 84, art. 769, 1873).

En cuanto al principio de confianza legítima frente a la recuperación de espacio público la Corte Constitucional ha pronunciado en sentencia T-527 de 2011, lo siguiente:

Este concepto ha sido ampliamente usado por este tribunal en los casos de recuperación de espacio público, y ha indicado que para que se configure la confianza legítima deben presentarse los siguientes elementos: (i) la evidencia de la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en el administrado ha nacido la idea de que su actuación se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en la conducta de la administración que defrauda la expectativa legítima del ciudadano, y (iii) que este cambio le genere al administrado un perjuicio en sus derechos fundamentales. (Corte Constitucional, Marzo 21, 2011).

2.3 PRESUPUESTOS PARA QUE SE CONFIGURE EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO.

La confianza legítima se presenta cuando alguna autoridad inicia actos tendientes a prohibir o impedir alguna situación o actividad que se entendía inicialmente aprobada o admitida a causa de la omisión o de una acción de la administración que va generando una aparente legalidad y seguridad en la conducta del administrado o más bien el ciudadano.

En el desarrollo de los actos y operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público por parte del Estado como por ejemplo el trámite del Procedimiento Administrativo Sancionatorio que es una actuación que busca recuperar materialmente un bien de uso público que fue ocupado de manera irregular teniendo como efecto que vulnera derechos de los ciudadanos de rango constitucional en sentido de la integridad del espacio público y su destinación al uso común.

En este sentido una vez iniciada la actuación e indagación preliminar, donde conformadas las pruebas que permitan continuar con la Actuación Administrativa, se busca notificar y hacer parte de dicha actuación al presunto ocupante del espacio a restituir donde en múltiples ocasiones el ciudadano una vez notificado del procedimiento que se encuentra incurso, este se niega a desocupar o restituir voluntariamente el predio alegando “que paga impuestos, que tiene servicios públicos y que posee escrituras del predio”, más aun cuando en dicho predio público ha realizado obras de construcción y mejoras de dos y tres pisos sin que la Administración le hubiera hecho saber de su contrario proceder, motivo que dio lugar al presente trabajo y que en el caso del sur de Bogotá en la localidad octava se encuentran identificadas las ocupaciones irregulares sobre el espacio público, tal es el caso del sector de Palmitas, o del sector de Guadalupe, o Caracol de la mencionada localidad de Kennedy

En el sector del Barrio Guadalupe existen construcciones habitadas sobre la Ronda del Río Tunjuelito, las cuales pagan impuestos a Catastro Distrital y están registradas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, donde se presenta la obtención de una titularidad, tal es el caso de predios ubicados en el sector del barrio Guadalupe sur de Bogotá que se caracteriza por encontrarse en cercanía al Río Tunjuelo a altura de la Autopista Sur, el cual mediante escritura pública, han sido objeto de enajenación, como se verá más adelante, encontrándose una parte de

estos sobre la Ronda del mismo Río Tunjuelito, recordemos que si se trata de un bien que hace parte de una ronda hidráulica, estaremos frente a un bien de uso público, respecto del cual resulta procedente su restitución entendida como la acción de "Volver algo a quien lo tenía antes".

Ya sea por queja, denuncia o de oficio la Administración inicia los actos tendientes a recuperar este espacio indebidamente ocupado tratándose en este caso que una parte de la vivienda se encuentra ocupando la Ronda Hidráulica del Río Tunjuelo, el ciudadano que lleva allí varios años se niega a demoler media casa, lo cual genera una controversia atendiendo que se debe respetar el debido proceso, el ciudadano alega en la mayoría de los casos por qué la Administración permitió la construcción y más aún le ha cobrado impuestos sobre el predio indebidamente ocupado, lo cual es un interrogante válido en el sentido que el ciudadano se generó una expectativa en que su actuación es legítima ya que la administración en cabeza de sus instituciones y entidades a cargo de regular y emitir los instrumentos documentales que acreditan una titularidad, tanto de una posesión como del goce de la misma, permitan entrar si se puede llamar en una “zona de confort” al ciudadano sobre un bien que realmente nunca le ha pertenecido pero que por omisión o acción dichas instancias estatales en su actuar se podría decir que hasta tolerantes, permite a este ciudadano tener una seguridad de estar actuando dentro de la legalidad, y que la administración al querer desarrollar sus funciones que le son propias de control ante tales situaciones se encuentra con escenarios que progresivamente no permiten reverso sin que implique la transgresión de los invaluable derechos fundamentales.

CAPÍTULO III - ASPECTOS GENERALES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA NOTARIAL Y DE REGISTRO SOBRE BIENES INMUEBLES

La propiedad inmueble en Colombia para su validez y reconocimiento esta sujeta a actos solemnes que se deben adelantar ante las entidades correspondientes como lo son las notarias que es un servicio público que implica el ejercicio de la fe notarial y las oficinas de registro e instrumentos públicos que es un servicio público prestado por el Estado sobre el registro de la propiedad inmueble

El control y vigilancia de estas funciones se encuentra en cabeza de la Superintendencia de Notariado y Registro que tiene como objetivo la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, como lo señala el Decreto 2723 de 2014, también la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad

3.1 SOBRE LA FUNCIÓN NOTARIAL DE BIENES INMUEBLES

Inicialmente se debe tener en cuenta los actos que conllevan a que las solicitudes ante el notario que deban elevarse a escritura pública, se presentan por disposición legal o por voluntad de las partes, en este ultimo se evidencia el acuerdo de voluntades como es en el caso de los actos y contratos de disposición de bienes inmuebles donde se presenta un vendedor y un comprador ante

el funcionario notarial expresando su voluntad de formalizar mediante escritura pública que es un documento público en el que se hace constar ante un notario público un determinado hecho o un derecho, que firma con los otorgantes, dando fe sobre la capacidad jurídica del contenido y de la fecha en que se realizó. De lo anterior se puede observar que se requiere de un notario que, de fe sobre las personas participantes, documentos y hechos en la escritura.

En información extraída en cuanto sobre el procedimiento contenido en la página web de la notaria 19 de Bogotá, se observa sobre la elaboración de la escritura pública de compraventa de bien inmueble, y señala:

El contrato de compraventa se realiza cuando una o varias personas desean enajenar una propiedad que se encuentra a su nombre, es decir que quede a nombre de otra persona a cambio de una suma determinada de dinero. Para ello se debe hacer una escritura de compraventa, firmarla y registrarla en la oficina de instrumentos públicos. Extraído en Agosto 1, 2017, de <http://www.notaria19bogota.com/escritura-publica-de-compraventa-de/>

Allí mismo se señalan los requisitos generales para adelantar este trámite:

- Escritura mediante la cual el vendedor adquirió el bien que está vendiendo
- Recibo predial del último año
- Paz y salvo de valorización
- Paz y salvo de administración si el inmueble está sujeto al régimen de propiedad horizontal
- Si alguno de los otorgantes actúa a través de apoderado se debe adjuntar el poder especial o general

- Para la firma asistir personalmente a la notaria

3.2 SOBRE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE REGISTRO DE BIENES INMUEBLES

Todo acto que involucre constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio que afecte en algún caso la situación jurídica de los bienes inmuebles teniendo en cuenta que se trata de derechos reales esta sujetos a registro.

El registro de la propiedad inmueble como lo señala la Ley 1579 de 2012, es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos y que tiene como objetivo:

- a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;
- b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;
- c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

3.3 MODO DE HACER EL REGISTRO

El estatuto de registro de instrumentos públicos señala que el proceso de registro de un título o documento se compone de la radicación, la calificación, la inscripción y la constancia de haberse ejecutado esta.

Radicación: El documento que entra con la finalidad de surtir el registro ya sea por medios electrónicos y con firma digital de las Notarías, Despachos Judiciales o Entidades Públicas o en medio físico o documental presentado por el usuario será relacionado en el Diario Radiador con la fecha de la presentación, número de orden sucesivo anual, naturaleza del título, fecha, oficina y lugar de origen, así como el nombre o código del funcionario que recibe.

Calificación. Una vez el documento o título que entra es sometido al reparto interno donde se procederá a su análisis jurídico, examen y comprobación de que reúne las exigencias de ley para acceder al registro.

En el artículo 16, parágrafo 1, de la Ley 1579 de 2012, señala que no procederá la inscripción de documentos que transfieran el dominio u otro derecho real, sino está plenamente identificado el inmueble por su número de matrícula inmobiliaria, nomenclatura o nombre, linderos, área en el Sistema Métrico Decimal y los intervinientes por su documento de identidad.

Inscripción: Una vez hecho el estudio sobre la calificación del documento o título para su inscripción, se procederá a la anotación que va en orden de radicación; indicando la naturaleza jurídica del acto a inscribir, se anotará la fecha de la inscripción, la naturaleza del título dependiendo si es escritura, sentencia, oficio, resolución, entre otros, su fecha, oficina de origen y partes interesadas en forma breve y clara.

Constancia de inscripción: Realizada la inscripción, de ella se emitirá formato especial con expresión de la fecha de inscripción, el número de radicación, la matrícula inmobiliaria y la especificación jurídica de los actos inscritos con la firma del Registrador que se anexará en el ejemplar del documento que se devolverá al interesado.

La Ley 1579 de 2012, hace referencia a la inadmisibilidad del registro en los siguientes términos:

Si en la calificación del título o documento no se dan los presupuestos legales para ordenar su inscripción, se procederá a inadmitirlo, elaborando una nota devolutiva que señalará claramente los hechos y fundamentos de derecho que dieron origen a la devolución, informando los recursos que proceden conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o de la norma que lo adicione o modifique. Se dejará copia del título devuelto junto con copia de la nota devolutiva con la constancia de notificación, con destino al archivo de la Oficina de Registro. (Ley 1579, art. 22, 2012).

Podemos colegir de lo anterior que el registro de la propiedad inmueble es una condición que ofrece seguridad jurídica ya que permite evidenciar la vida jurídica de los bienes inmuebles.

Es pertinente señalar que en este capítulo objetivamente encontramos las formalidades que se deben seguir para que surja a la vida jurídica un bien inmueble, siguiendo el anterior procedimiento tenemos las circunstancias que se presentan en la legalización y tratamiento que afecte en algún caso la situación jurídica y derechos reales de cualquier bien inmueble.

3. 4 ASPECTOS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CIUDADANOS QUE OCUPAN ESPACIO PÚBLICO A PARTIR LOS TÍTULOS QUE POSEEN

Frente al contexto desarrollado en el presente trabajo es imperativo referirse a las situaciones actuales de ciudadanos que se encuentran habitando en construcciones hechas sobre espacio público, por lo cual nos referiremos a una situación en particular.

Desde mediados del año 2008, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá puso en conocimiento de la Alcaldía Local de Kennedy, la ocupación parcial o total sobre la Ronda del Rio Tunjuelo por construcciones de particulares. Hay que señalar que la Ronda hidráulica es la Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), de hasta 30 metros de ancho destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica (POT, Decreto 190 de 2004).

La Alcaldía Local inicia la Actuación Administrativa donde realiza visita técnica el 20 de agosto de 2009, a un predio de la Carrera 62 F del sector de Guadalupe, Sur de Bogotá, cuyo informe determina que se trata de un predio esquinero de tres pisos de altura de construcción no reciente. De acuerdo con los planos de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá obrantes dentro de la querella y el plano urbanístico del desarrollo Guadalupe, se pudo concluir que dicho predio ocupa la Zona de Ronda Hidráulica en área aproximada de 67,28 m², de construcción.

En ese sentido la Alcaldía Local de Kennedy comunica y cita a la ciudadana, que figura en el expediente y certificado de libertad, a rendir diligencia de descargos frente a la presunta indebida ocupación de espacio público, donde ella manifiesta que es la propietaria del inmueble y que el lote donde se presenta la construcción lo compraron sus padres hace más de veinte años a la Junta

de Acción Comunal y tiene escritura pública de la Notaria 56 del Circulo de Bogotá y se encuentra registrada con Matricula Inmobiliaria, donde aporta dichos documentos y copia de pagos de impuesto predial y valorización y de pago de servicios públicos.

Agrega la ciudadana que el predio consta de tres pisos y tres locales comerciales arrendados, además que el predio fue comprado legalmente y que nunca nadie les ha dicho nada y añade que ninguna entidad manifestó impedimento para construir, ni ningún tipo de restricción.

Posteriormente la Alcaldía Local de Kennedy en el desarrollo de la Actuación Administrativa correspondiente al caso, realiza una nueva visita técnica en noviembre de 2015, cuyo informe más grafico señala que el predio mencionado, se encuentra en su totalidad sobre la Ronda Hidráulica del Rio Tunjuelo en 67, 20 m2 la cual es espacio público.

Conforme a las atribuciones y competencias de La Alcaldía Local en el desarrollo de los actos y las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público decide declarar infractora a la ciudadana, por la construcción, ocupación y cambio de destinación de una porción del espacio público denominado Ronda Hidráulica del Rio Tunjuelito y se le ordena su restitución.

La mencionada decisión por acto administrativo fue recurrida en reposición y apelación por medio de apoderado por la ciudadana, dichos recursos al momento de esta investigación se encuentran en segunda instancia por ser resueltos.

CONCLUSIÓN

Realizado el análisis anterior, sobre la propuesta de identificar falencias y pertinencia en el otorgamiento de derechos sobre la ocupación del espacio público, se puede llegar a las siguientes consideraciones:

Los predios que han sido objeto de indebida ocupación en la localidad de Kennedy barrio Guadalupe en un alto porcentaje, cuya aprobación por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos ha sido reconocida sin comprobar la naturaleza jurídica de los mismos, sean bienes de uso común o de uso estatal y que en general pertenecen al espacio público de donde podría señalarse la falta de coordinación interinstitucional para efectos que las autoridades administrativas manejen los mismos criterios de información relacionada al estado de los predios sujetos a registro.

Es importante mencionar que el caso estudiado donde se omiten los datos personales de la ciudadana, son datos obtenidos directamente de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Local de Kennedy, con el apoyo del personal de archivo, caso que da cuenta del trámite notarial y de registro de un predio que se encuentra sobre una zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, lo cual deja entrever las falencias que en ocasiones presenta la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá zona sur, al no verificar previamente la naturaleza jurídica de un predio antes de ser registrado.

Ahora bien, el mismo estatuto de registro de instrumentos públicos establece de manera general que la solicitud de registro es susceptible de ser rechazada o inadmitida cuando no se dan los presupuestos legales para ordenar su inscripción, de manera que dicho trámite se estaría

ajustando más a temas de procedimiento que propiamente a la naturaleza jurídica de los predios, por lo que se ha podido observar con el caso señalado.

Por otro lado es posible determinar la trascendencia referente a lo que simboliza la Confianza Legítima en los casos en los cuales se ve reflejada la buena fe con base en su definición referida y su aplicación al caso específico y en las actuaciones de los ciudadanos ante la Administración.

Es de resaltar que Constitucionalmente, estos ciudadanos encuentran amparadas sus garantías y derechos fundamentales dado que en ningún caso se deben vulnerar su dignidad humana y el derecho a una vivienda digna, con ocasión a la protección del espacio público.

En ese sentido si bien el interés general se encuentra por encima del interés particular y es deber del Estado garantizarlo, con ocasión a la protección del espacio público mediante su restitución se debe garantizar que el ciudadano tenga un debido proceso aun así se encuentre arraigado sobre bienes de uso común, que como se vio pertenecen a todos.

No se podría terminar estas líneas sin referirse a la parte que el Estado tiene en cuanto a su actuar, ya que sin duda se observa una omisión y porque no una permisividad en dicho actuar, respecto a que las ocupaciones en el sector del Barrio Guadalupe datan de aproximadamente de veinte años, y se iniciaron las Actuaciones Administrativas por ocupaciones sobre la Ronda del Río Tunjuelo desde hace aproximadamente diez años, donde la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente que hace razonable para el administrado pensar que su actuación se ajusta a derecho, donde existe un cambio intempestivo y evidente en la conducta de la administración que

defrauda la expectativa legítima del ciudadano, donde en el desarrollo de las actuaciones tendientes al cumplimiento de un acto administrativo que ordena la restitución del espacio público, que le genere al administrado un perjuicio en sus derechos fundamentales, se estaría vulnerando el Principio de la Confianza Legítima, el cual podría ser invocado por el administrado con ocasión a su defensa.

En general, la confianza legítima presenta características particulares en el aspecto administrativo para la realidad distrital. Es claro que en la práctica las entidades de derecho público con facultades administrativas para el desarrollo de las políticas públicas con patrimonio propio, autonomía en su gestión, responsabilidad y control por sus actividades y resultados verificables, han realizado los actos en concordancia con la normativa, pero ello no significa que no hayan falencias por acción o por omisión al momento de reconocer derechos y por lo tanto es menester que las mismas, regularicen estos procedimientos.

En el desarrollo del presente escrito de investigación se pudo advertir que en la localidad de Kennedy, el caso del sector del Barrio Guadalupe no es el único que presenta esta problemática, y que al contrario, existen ocupaciones sobre espacio público de toda índole que en la actualidad son objeto de procedimientos de restitución.

A diferencia de las experiencias referidas, es evidente la presencia de garantías en el ordenamiento jurídico colombiano contenida a través de la jurisprudencia Constitucional, que ha concedido derechos colaterales basados en la Confianza Legítima sobre ocupación de predios de uso público pero ese será tema de una nueva investigación.

REFERENCIAS

(Cleves Viviana 2007, p. 59) *Universidad Externado de Colombia. El principio de la confianza legítima en el Derecho Administrativo Colombiano.*

Vivero, F. (2004) Revista de Derecho Público N° 17, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.

Congreso de Colombia. (Octubre 1° de 2012) Artículo 13, 14,20 [Capítulo V]. Estatuto de registro de instrumentos públicos. [Ley 1579 de 2012].

Congreso de Colombia. (Enero 11 de 1989) Artículo 5 [Capítulo I]. Norma sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. [Ley 9 de 1989].

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991) Artículo 83 [Título II]. 3ra Ed. Congreso de la República de Colombia.

Corte Constitucional (24 de enero de 2000) Sentencia T-020 de 2000. [MP José Gregorio Hernández Galindo]

Corte Constitucional (13 de septiembre de 2012) Sentencia T-717 de 2012. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Corte Constitucional (5 de Julio de 2012) Sentencia T-527 de 2011. [MP Mauricio González Cuervo]

Trámite Notarial Recuperado de <http://www.notaria19bogota.com/escritura-publica-de-compraventa-de/>

