



Bogotá D.C, 23-08-2019
110- OAJ

MEMORANDO

PARA: GUILLERMO ENRIQUE ÁVILA BARRAGÁN
Subdirector de Registro Inmobiliario

DE: JANNETH CAICEDO CASANOVA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Afectación vial cesión del 7% en Urbanización Los Almendros del Norte- Localidad de Suba. RUPI 768.

REFERENCIA: Radicado DADEP No. 20192030013763

I. CONSULTA.

Su Despacho formuló consulta según la cual solicita que esta Oficina Asesora Jurídica emita concepto jurídico *“a fin de unificar criterios y establecer una línea jurídica para el caso particular y en general para este tipo de cesiones denominadas del 7%- si se deben incorporar al inventario del Patrimonio Público Distrital como una zona de cesión más de dicho urbanismo, caso en el cual se iniciaría para el efecto, la gestión pertinente para la elaboración del acta respectiva y su correspondiente titulación a favor del D.C.”* (sic). De conformidad con ello, la Oficina Asesora Jurídica procede a pronunciarse en los siguientes términos para absolver su solicitud:

II. SÍNTESIS DE LOS HECHOS QUE SUSTENTAN LA CONSULTA.

Con el fin de absolver su consulta, consideramos pertinente hacer una síntesis de la situación de hecho planteada por la SRI así:

1. El predio objeto de consulta se identifica con el FMI 050-20038747 (cédula catastral 151B 1-145B 1S) con un área de 6557,95 m2. Dicho predio es de propiedad de un particular y corresponde urbanísticamente a una zona de cesión del 7% (aplicable actualmente a la reserva vial de la Avenida Las Mercedes),



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

conforme a la licencia de urbanización contenida en la resolución DAPD 148 del 18 de marzo de 1992, correspondiente a la Urbanización Los Almendros del Norte.

2. Conforme a la resolución citada anteriormente, el urbanizador hizo entrega de las zonas de cesión reconocidas como tal, mediante Acta de Recibo 066 del 28 de diciembre de 1995 (la transferencia del derecho de dominio sobre las zonas de cesión a favor del Distrito Capital se llevó a cabo mediante escritura pública 2490 del 08 de octubre de 1996 ante la Notaría 16 del Círculo de Bogotá, “*exceptuando la correspondiente a la denominada “cesión del 7%”*”). Dicha acta fue modificada por el DADEP mediante el Acta 207 del 29 de diciembre de 2014.
3. La zona de terreno de propiedad particular y descrita como zona de cesión del 7% como “afectación vial” (hoy reserva vial conforme a la cartografía oficial del Decreto 190 de 2004 - P.O.T. de Bogotá D.C.), fue intervenida con obra pública por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB, dado que “adelantó la construcción del interceptor Rio Bogotá dentro del plan de expansión de la infraestructura de acueducto y alcantarillado, Programa Santa Fe I, (...)”. La limitación final del dominio sobre el predio fue calculada por la EAAB en un 70,078% del área general del inmueble.
4. Sobre el caso específico se pronunció la Secretaría Distrital de Planeación, en cabeza del Subsecretario Jurídico de dicha entidad, mediante oficio 2-2018-43537, abordando aspectos del caso tales como interpretación del acto administrativo de la licencia de urbanización respectiva, los efectos de la sentencia de nulidad simple existente sobre la norma que dio fundamento a la zona de cesión gratuita del 7% en el caso presente, así como la consolidación de la situación jurídica en el caso presente y la carga en el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas dentro de la licencia urbanística expedida en su oportunidad.

III. COMPETENCIAS DISTRITALES EN MATERIA DE CESIONES URBANISTICAS.

Es evidente que para la época en que se adoptó el acto administrativo de la licencia de urbanización en comento, se utilizó una misma denominación para los dos tipos de cesiones al denominarlas ambas como “*cesiones gratuitas*”, pero ello no significa per se que se trate de la misma figura, y por lo tanto, competencia de la misma entidad (advirtiendo que en la ciudad de Bogotá, existe antes de los hechos, la diferencia en las competencias que pasaremos a explicar adelante).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensa del Espacio Público

En otras palabras, si bien la denominación pueda prestarse a cierta confusión, la autoridad urbanística la aplica de forma clara al separar en la licencia la carga general (cesión del 7% para la malla arterial del plan vial) de las cargas locales (cesiones obligatorias gratuitas para vías locales, zonas verdes y equipamientos), tal como se aprecia en los cuadros de áreas de la licencia, pues es evidente que la carga general es descontada directamente del área bruta del predio objeto de la licencia, mientras que las cargas locales fueron descontadas directamente del área neta urbanizable.

Las competencias del DADEP en materia de cesiones obligatorias se enfocan principalmente en aquellas originadas en procesos de urbanización, lo que hace de estas cesiones, operaciones de transferencia gratuita en favor del Distrito Capital dado que se trata de cargas locales impuestas al urbanizador como parte de la contraprestación debida por los beneficios urbanísticos obtenidos en la licencia urbanística que le fuese concedida en cada caso, todo esto a luz de la aplicación del principio de cargas y beneficios que rige el ordenamiento territorial definido por el numeral 3º del artículo 2º de la Ley 388 de 1997.

Para mejor ilustración, nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 37º de la misma ley 388 de 1997, en el cual se dispone lo siguiente:

“ARTICULO 37. ESPACIO PUBLICO EN ACTUACIONES URBANISTICAS. *Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley.*

También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación.” (Subrayas fuera de texto).

Como puede apreciarse, en la norma nacional se hizo clara separación conceptual entre las obras de infraestructura vial de tipo local con respecto a lo que el artículo denomina



“reservas de terreno para construcción de infraestructura vial (...)”, ubicando las vías locales dentro del grupo de cesiones gratuitas a cargo del propietario del inmueble a urbanizar y por lo tanto, asumidas financieramente por este último, mientras que las reservas para la infraestructura vial las ubica dentro del grupo de obras de mayor escala, principalmente urbano o metropolitano, y cuya financiación responde a la “equitativa distribución de cargas y beneficios”, asunto que se complementa mejor en los artículos siguientes de la Ley 388 de 1997, en los cuales se precisa que la financiación de estas “cargas generales” (como la infraestructura vial principal) se alimenta de instrumentos tales como las “tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto de cargas y beneficios de las actuaciones.” (Artículo 39º, Ley 388 de 1997).

Esta separación conceptual definida en los artículos citados atrás, fue seguida por el Distrito Capital de Bogotá D.C. en su estructura funcional y administrativa. De tal forma, con fundamento jurídico en el artículo 5º del Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá, al DADEP le corresponden como funciones específicas con relación a las “zonas de cesión obligatoria gratuita”, las siguientes:

“Artículo 5º.- Zonas de Cesión Obligatoria Gratuita. Corresponde a la Defensoría del Espacio Público entre otras las siguientes funciones:

- a. Coordinar las acciones pertinentes para el recibo o toma de posesión de las zonas de cesión.*
- b. Adelantar las acciones necesarias para la transferencia y titulación de las zonas de cesión a favor del Distrito Capital.*
- c. Suscribir a nombre del Distrito Capital las escrituras públicas por medio de las cuales se transfieren las zonas de cesión obligatoria gratuita de cualquier tipo, en cumplimiento de las normas que rigen esta materia.*
- d. Mantener, administrar y aprovechar las zonas de cesión con la facultad de recibir y entregar materialmente dichas zonas a nombre del Distrito Capital mediante la suscripción de los contratos a que haya lugar de conformidad con las normas vigentes.”*

De otro lado, el Instituto de Desarrollo Urbano fue concebido, entre otros asuntos, para la gestión del suelo distrital correspondiente con la malla vial arterial de la ciudad (de conformidad con el artículo 2º del Acuerdo 019 de 1972), y por lo tanto, no es responsable únicamente de su construcción de forma directa o indirecta, sino también es responsable de su adquisición a cualquier título, por lo que se convierte en la entidad distrital competente para recibir las zonas de cesión obligatoria de este tipo (7%), como lo establece el Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 172º: 201



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

“Artículo 172. Competencias en la ejecución del Sistema Vial (artículo 153 del Decreto 619 de 2000). La malla arterial principal y la malla arterial complementaria serán programadas, desarrolladas técnicamente y construidas por la Administración Distrital de acuerdo a las prioridades establecidas en el presente capítulo, y en coherencia con las operaciones estructurantes y programas fijados por el Plan de Ordenamiento Territorial. Para ello deberá adquirir las zonas de reserva correspondientes.

La ejecución de la malla vial intermedia y local en terrenos en proceso de urbanización deberán ser construidas y cedidas gratuitamente al Distrito por parte del urbanizador responsable, y deberá ajustarse a las determinaciones técnicas establecidas para la misma en el presente capítulo y/o a los condicionamientos fijados por los respectivos planes parciales. La interventoría de este tipo de obra estará a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

En sectores urbanos desarrollados la construcción de las vías de la malla vial intermedia y local podrá ser adelantada por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

Parágrafo. El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) elaborará el proyecto y construirá las vías de la malla arterial principal y de la malla arterial complementaria con base en el trazado y determinaciones técnicas y urbanísticas suministradas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD).” (Subrayas fuera de texto).

Sumado a lo anterior, los artículos 445 y siguientes del Decreto 190 de 2004 señalan que las reservas viales serán definidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación. Estas reservas viales, se destinan para la definición de afectaciones y procesos de adquisición predial por parte de las autoridades competentes. Al respecto, la SDP señaló en el oficio 2-2012-21721 del 23 de mayo de 2012 lo siguiente:

“Finalmente, se informa que de conformidad con lo aprobado por el Decreto Distrital 550 de 2016 “por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”, esta Secretaría tiene como función definir las zonas de reserva para infraestructura de vías, pero NO tiene competencia la imposición de afectaciones o compra de predios, siendo el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, en su calidad de entidad ejecutora de la malla vial arterial del Distrito, la encargada de realizar dichos procesos de conformidad con lo indicado en los artículos 445 a 454 del Decreto Distrital 190 de 2004, verificando para ello lo dispuesto en los urbanismos aprobados para cada caso en particular.” (SIC).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

Lo anterior se traduce en que dichas zonas de terreno, por su naturaleza, no corresponden al patrimonio inmobiliario distrital que administra el DADEP y por ende no deben ser administradas por la Defensoría del Espacio Público, dada la falta de competencia del DADEP en materia de recibo de zonas de cesión del 7%. En este punto es importante recordar que la declaratoria de nulidad proferida por el Consejo de Estado con relación a las normas que dieron fundamento a las cesiones gratuitas viales del 7% aplicables al caso presente puso en evidencia la inconveniencia de equiparar unas cesiones con otras, y por ende, dicha postura jurisprudencial debe ser resuelta desde el punto de vista administrativo al interior del Distrito Capital identificando las competencias para la gestión de dicho tipo de suelo, que no es otra que la indicada anteriormente en cabeza del Instituto de Desarrollo Urbano.

Para el caso que nos ocupa, es preciso destacar la postura del IDU, quien como hemos visto anteriormente, es la entidad competente para la gestión del suelo objeto de estudio. Dicha entidad efectuó pronunciamiento en materia de cesiones del 7% el pasado año 2017 en los siguientes términos¹:

“Lo anterior significa que es necesario determinar las acciones a seguir frente a los predios según el estado actual de los mismos:

- *Frente a los predios sobre los cuales no existe acta de entrega, escrituras y están en cabeza de sus propietarios, deben ser adquiridos conforme a las normas vigentes, es decir, la enajenación voluntaria y de no ser posible, proceder a la expropiación administrativa con la observancia de las normas pertinentes en armonía con lo dispuesto en la Política de prevención de daño antijurídico en Expropiación Administrativa adoptada por el IDU en diciembre de 2016.*
- *En relación a los predios entregados por sus propietarios mediante acta pero no escriturados y que se encuentran intervenidos, de acuerdo a la tesis aplicada por el Consejo de Estado, no se dio el traslado del dominio de los mismos. Por ello, es necesario considerar la conciliación extrajudicial previa revisión de los antecedentes que establezcan el valor a pagar por parte del IDU. Lo anterior, a fin de evitar entablamiento de procesos judiciales.*
- *Respecto a los predios que se intervinieron y que son sujetos de acción pero que ya ha pasado el tiempo para accionar por parte de los interesados, se debe revisar en cada caso si el término de caducidad a la fecha se configuró.*

¹ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU. Oficio DTGJ 20174250151583 del 30 de junio de 2017, suscrito por Sandra Liliana Royá Blanco, Subdirectora General Jurídica (e). Este documento refiere el “Memorando de instrucción política de prevención de daño antijurídico – adquisición de bienes respecto al 7% de cesión gratuita Acuerdo 6 de 1990 Artículos 418 y 419”.

625



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

En tales casos, corresponde al accionante entrar a probar los requisitos de fondo y de forma para que proceda la acción y una eventual condena y/o conciliación.” (SIC).

Por todo lo anterior, se concluye que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público -DADEP no es la entidad competente para el recibo y escrituración a cualquier título de las zonas denominadas de cesión obligatoria del 7% para la malla vial arterial de la ciudad. Dicha competencia le corresponde al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU.

IV. GESTIÓN DE SUELO PARA CARGAS GENERALES.

Si bien el análisis se ha centrado en torno a la diferencia entre las competencias del DADEP y el IDU en materia de gestión de suelo para infraestructura vial de la ciudad, tal como se decantó en el punto inmediatamente anterior, manifiesta usted en su solicitud, que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá intervino el predio de la referencia para acometer una obra pública propia de su competencia.

Esta situación, relacionada con la intervención del suelo por parte de la EAAB debe ser analizada directamente por la Empresa a la luz de sus procedimientos internos y las normas legales distritales y nacionales para la gestión de suelo, asumiendo que se trata de un suelo con doble reserva (usando los términos definidos por el Decreto Distrital 190 de 2004 a propósito de reservas viales y reserva de servicios públicos domiciliarios).

Esta doble condición impone que las entidades competentes para la gestión de suelo en cada caso, deban articular lo que corresponda para definir entre otros asuntos, la valoración del tiempo transcurrido desde la ejecución de la obra y su destinación material al espacio público de la ciudad como parte de la malla vial arterial o de los corredores de las redes matrices de servicios públicos de acueducto y alcantarillado de la ciudad; al igual que los términos de la transferencia del derecho de dominio del suelo intervenido en la oportunidad que consideren las dos entidades. (para lo cual definirán la inclusión o no, de los pronunciamientos que sobre el particular ha hecho la Secretaría Distrital de Planeación así como la incidencia que pueda tener el acto administrativo contenido en la resolución de Declaratoria Pública N° 1556 del 15 de diciembre de 1998, que cita la EAAB en su solicitud ante el DADEP).

V. COMPETENCIA PARA INTERPRETACION DE NORMAS URBANISTICAS.

Como se aprecia en los hechos materia de análisis, la discusión que propone la SRI en su consulta, gira en torno a la interpretación de los términos utilizados

Cra 30 No. 25-90 Piso 15
Bogotá D.C. Código Postal 111311
PBX: 3822510
www.dadep.gov.co
Info: Línea 195





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la
Defensoría del Espacio Público

en la redacción de la licencia de urbanización otorgada por la autoridad urbanística de la época (Departamento Administrativo de Planeación Distrital- DAPD). Como quiera que sobre el particular se ha pronunciado de forma suficiente la actual Secretaría Distrital de Planeación y ha sentado posición concreta en el caso en estudio conforme a su competencia, esta Oficina Asesora Jurídica considera que no existe mérito para acoger su sugerencia de acudir en consulta ante la Secretaría Jurídica Distrital, sobre la base de los siguientes razonamientos:

1. La Secretaría Distrital de Planeación es competente para pronunciarse de forma autónoma sobre la interpretación de los actos administrativos expedidos previamente por ella misma.
2. La ley 388 de 1997, artículo 102° señala que *"en los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares."*

El presente concepto jurídico no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un Título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Por una Bogotá Mejor para Todos,

JANNETH CAICEDO CASANOVA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:

Proyectó:	Oscar Eduardo Gómez
Revisó y aprobó:	JANNETH CAICEDO CASANOVA
Fecha	Agosto de 2019
Código Archivo:	1100800 - Conceptos Jurídicos
Anexos:	0 folios

Cra 30 No. 25-90 Piso 15
Bogotá D.C. Código Postal 111311
PBX: 3822510
www.dadep.gov.co
Info: Línea 195

BOGOTÁ
MEJOR PARA TODOS