



Bogotá D.C., 06-12-2018
110 - OAJ

CONCEPTO

PARA: GUILLERMO AVILA BARRAGAN
Subdirector de Registro Inmobiliario

DE: LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Urbanización "Camino Verde (Antes predio el Cerezo) Etapas I, II, III, IV y V" - Localidad de Suba (11)

REFERENCIA: Radicado DADEP No. 20182010033503 del 7 - 11 - 2018

LA CONSULTA

Su Despacho formuló consulta según la cual solicita que esta Oficina Asesora Jurídica emita concepto jurídico, a fin de determinar si los tramos viales AV. DE LAS MERCEDES TRAMO A, B, C y AV. CUNDINAMARCA TRAMO A y B, corresponden o no a zonas de cesión obligatorias y gratuitas a favor del Distrito Capital, y establecer la viabilidad de la desincorporación del sistema de información de la Defensoría del Espacio Público SIDEP 2.0.

COMPETENCIA DEL DADEP

El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (por su sigla DADEP) fue creado por el Concejo de Bogotá, mediante la aprobación del Acuerdo 018 de 1999.

El DADEP, entre otras funciones, según el artículo 5 literal a) del Acuerdo 18 de 1999, en materia de "Zonas de Cesión Obligatoria Gratuita, le corresponde coordinar las acciones pertinentes para el recibo o toma de posesión de las zonas de cesión".

El DADEP, con fundamento jurídico en el Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá, artículo 7 literal a), le corresponde, entre otras funciones, diseñar, organizar, operar, controlar, mantener, reglamentar y actualizar el Inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital.

Asimismo, el DADEP actualmente con fundamento en el artículo 8° del Decreto Distrital 212 de 2018 (antes era el artículo 7° del Decreto Distrital 445 de 2015) se encarga de representar legalmente en lo judicial y extrajudicial a Bogotá, Distrito Capital, para promover y atender las



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

acciones administrativas, judiciales y extrajudiciales que fueren necesarias para la defensa y saneamiento de los bienes inmuebles que conforman el patrimonio inmobiliario Distrital, incluidos los procesos necesarios para la defensa, custodia, preservación y recuperación de los bienes del espacio público del Distrito Capital, iniciados con posterioridad al 1° de enero de 2002; siempre y cuando, en cumplimiento de las normas procesales vigentes, se cuenten con las pruebas pertinentes e idóneas.

Lo anterior sin perjuicio de otras competencias y funciones asignadas al DADEP en el POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), en los Decretos Distritales 138 de 2002, 545 de 2016, 552 de 2018, etc., entre otras normas distritales.

En la actualidad, en el Distrito Capital de Bogotá, el Decreto Distrital 545 de 2016 es la norma que establece el procedimiento para la entrega material y la titulación de las zonas de cesión y bienes destinados al uso público.

ANÁLISIS JURÍDICO

Para efectos de realizar el análisis jurídico se van a abordar los siguientes temas:

1. El principio de legalidad del Acto Administrativo y la Teoría del Acto Propio.
2. La autoridad urbanística en Colombia / Resoluciones aprobatorias de la Urbanización Camino Verde (antes predio el Cerezo) Etapas I, II, III, IV y V.
3. Concepto de la Secretaría Distrital de Planeación con el Radicado No. 2-2018-70292 de 2018-11-15, firmado por Miguel Henao Henao, Director de Análisis y Conceptos Jurídicos de esa entidad.

1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA TEORÍA DEL ACTO PROPIO

El principio de legalidad del acto administrativo constituye una de las bases del ordenamiento jurídico colombiano, concretamente del Derecho Administrativo. Al respecto, existen múltiples pronunciamientos jurisprudenciales que desarrollan la presunción de legalidad del acto administrativo. Entre otros muchos, podemos citar la sentencia de 18 de mayo de 2017 con Ponencia del Magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa¹, se indicó:

“(…)

La actividad de la Administración comprende múltiples facetas pero en todo caso, sin importar cuál de ellas se trate, su actuación supone la existencia de un acto administrativo, pues éste es el instrumento mediante el cual la Administración expresa su designio y cumple

¹ Sentencia del 18 de mayo de 2017 proferida por la Sección Tercera, Subsección “C” del Consejo de Estado. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. Núm.: 76001-23-31-000-2010-01591-01:



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

sus propósitos, actividad aquella que se rige no sólo por los principios constitucionales que la guían sino también por los llamados supra principios del Estado de derecho como lo son el de legalidad, el de prevalencia del interés general, el de prevalencia y respeto a los derechos fundamentales y el de control a la actividad pública, entre otros. "El principio de legalidad determina y limita el ejercicio del poder público, brinda a los administrados estabilidad y seguridad jurídica y, en relación con la función administrativa, debe entenderse como "la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial," de tal manera que "la administración no podrá realizar manifestación alguna de voluntad que no esté expresamente autorizada por el ordenamiento" y que todos sus pronunciamientos "deben buscar el bienestar, el interés público y el bien general de los asociados." En consecuencia, si de acuerdo con el principio de legalidad la actividad de la Administración debe someterse plenamente a las normas de superior jerarquía, se infiere que, mientras no se demuestre lo contrario, una vez se tornen ejecutorios los actos que la comprenden, toda ella se ha realizado de conformidad con el ordenamiento y por ende queda cobijada con una presunción de legalidad. Con otras palabras, "se considera que la manifestación voluntaria de la administración se encuentra conforme a derecho, y se acepta que reúne todas las condiciones y elementos indispensables para concluir que es un acto regular y perfecto, mientras no se demuestre lo contrario. Es decir, en sentido opuesto, por profundos que sean los vicios en que pueda incurrir un acto administrativo, tendrá validez y fuerza ejecutoria hasta tanto la autoridad competente no se hubiere pronunciado al respecto. (...)"

En el mismo sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2016 con ponencia de la Magistrada Stella Conto Díaz del Castillo Gamboa², precisó:

"(...).

El acto administrativo entendido como manifestación de la voluntad de la administración con miras a producir efectos jurídicos, goza de presunción de legalidad y conformidad con el ordenamiento jurídico en todos sus aspectos, lo que se traduce en entender que fue expedido en el ejercicio de competencias previamente conferidas, sujeto a las normas constitucionales y legales que rigen la materia, fundado en el cumplimiento de las funciones previstas en la ley y conforme con la realización de los fines institucionales de que se trata. (...) Partiendo de lo expuesto, puede afirmarse que, salvo que se demuestre lo contrario, las actuaciones de la administración responden a las reglas y respetan las normas que enmarcan su ejercicio, presunción necesaria para su exigibilidad e inmediata aplicación y que impone a quien pretende controvertirla la carga de desvirtuar la validez que las acompaña.

(...)"

Ahora bien, otra institución jurídica base del actuar de la Administración es la denominada teoría del acto propio, que profesa que, a nadie le será lícito invocar un derecho en contradicción con su conducta anterior. Esta teoría ha sido desarrollada en múltiples pronunciamientos jurídicos, al respecto en sentencia de 22 de mayo de 2017 con ponencia del Magistrado Gabriel Valbuena Hernández se desarrolló el principio de respeto a los actos propios indicando la prohibición de que, "de forma intempestiva, la administración ejercite un

² Sentencia del 22 de febrero de 2016 proferida por la Sección Tercera, Subsección "B" del Consejo de Estado. C.P.: Stella Conto Díaz del Castillo. Rad. Núm.: 25000-23-26-000-2003-01725-01.

*comportamiento ulterior que contrarie sus actuaciones previas, en menoscabo de la confianza legítimamente generada en el administrado*³.

En ese mismo orden de ideas, en sentencia de 23 de noviembre de 2016, con ponencia de la magistrada Marta Nubia Velásquez Rico se manifestó⁴:

“(…)

Se precisa que existe una relación directa entre la teoría de los actos propios y el principio de la confianza legítima que estriba en que de ambos se desprende para los administrados la garantía de que al Estado, a través de sus entidades, le asiste el deber de obrar con rectitud, claridad y precisión, cuestión que a su turno le impide actuar de manera opuesta e inconcordante o de emitir decisiones contrarias a aquellas que anteladamente emanaron de la misma entidad pública y en mérito de las cuales se generó un convencimiento frente a determinados asuntos. También concurre una relación inescindible entre el principio de confianza legítima y el principio de buena fe, en cuanto este último impone a ambas partes una actitud de lealtad mutua, de fidelidad y honestidad, todo lo cual se traduce en el respeto a las reglas preestablecidas y conocidas por ambas partes desde el momento en que surgieron; por contera, cualquier variación sorpresiva de tales cánones por una de las partes, sin duda resultaría contraria a la esperada y exigible buena fe. (...)”

Todo lo anterior aplicado al caso concreto se traduce en que TODAS las Resoluciones expedidas por todas las autoridades urbanísticas que aprobaron las licencias urbanísticas de la Urbanización “Camino Verde (Antes predio el Cerezo) Etapas I, II, III, IV y V” - Localidad de Suba (11) y sus modificaciones o revalidaciones, etc., incluidas sus partes gráficas incorporadas en TODOS los planos oficialmente aprobados se presumen legales.

2. LA AUTORIDAD URBANÍSTICA EN COLOMBIA / RESOLUCIONES APROBATORIAS URBANIZACIÓN CAMINO VERDE (ANTES PREDIO EL CEREZO) ETAPAS I, II, III, IV Y V.

“La autoridad urbanística competente en Colombia son autoridades de carácter municipal o distrital, en concreto, son las oficinas de planeación de los municipios y distritos (que existen en todos los municipios y distritos del país) y los curadores urbanos en los municipios y distritos en aquellos casos en que operen, de acuerdo con el ámbito territorial respectivo y según las normas nacionales vigentes: leyes 9ª de 1989, 388 de 1997, 810 de 2003, 1801 de 2016, el Decreto Reglamentario 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio) y sus modificaciones, así como las demás normas vigentes sobre la materia”⁵.

³ Sentencia del 22 de mayo de 2017 proferida por la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado. C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. Núm.: 11001-03-15-000-2016-03752-01.

⁴ Sentencia del 23 de noviembre de 2016 proferida por la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado. C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Rad. Núm.: 25000-23-26-000-2012-00233-01.

⁵ Herrera Carrascal, Giovanni José, 2017, *La Función Ecológica de la Propiedad*. Editorial Gustavo Ibáñez, pág. 110.



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

A partir de la información aportada por la Subdirección de Registro Inmobiliaria en el Memorando 20182010033503 del 7 de noviembre de 2018 y de la revisión de la documentación aportada se obtiene que hay varias resoluciones aprobatorias de la Urbanización Camino Verde (antes el Cerezo) Etapas I, II, III, IV y V, entiéndase:

- Resolución No. CUP-8-019 del 13-12-1996, AUTORIDAD: CURADOR URBANO PROVISIONAL, (Planos Nos: S.264/4-01 y S. 264/4-02, ETAPA I)
- Resolución No. CU2-0311 del 10/12/1997, AUTORIDAD: CURADURÍA URBANA 2, (Plano No: CU2-S. 264/4-01, ETAPA I)
- Resolución No. CU2-98-327 del 30/12/1998, AUTORIDAD: CURADURÍA URBANA 2, (PLANOS Nos: CU2-S. 264/4-02 y CU2-S.264/4-03, II ETAPA)
- Resolución No. CU2-2002-048 del 26-02-2002, AUTORIDAD: CURADURÍA URBANA 2, (Etapa III)
- Resolución No. RES 03-2-0081 del 03-04-2003, AUTORIDAD: CURADURIA URBANA 2, (ETAPA V)
- Resolución No. RES 05-2-0192 del 15-06-2005, AUTORIDAD: CURADURIA URBANA 2, (ETAPA IV)

Así, se evidencia que en todos los actos administrativos anteriores la autoridad urbanística emisora de las Resoluciones aprobatorias de licencias urbanísticas para la Urbanización Camino Verde (antes predio el Cerezo) Etapas I, II, III, IV y V, es la Curaduría Urbana respectiva.

Expresado lo anterior con otras palabras, el DADEP no tiene injerencia alguna con el trámite o expedición de todas esas licencias urbanísticas aprobadas por la autoridad urbanística de Bogotá D.C.

3. CONCEPTO DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN CON EL RADICADO No. 2-2018-70292 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2018 FIRMADO POR MIGUEL HENAO HENAO, DIRECTOR DE ANÁLISIS Y CONCEPTOS JURÍDICOS DE ESA ENTIDAD

Tal concepto jurídico atiende la solicitud presentada del doctor MARC EICHMANN PERRET, Gerente General de la URBANIZADORA SANTAFE DE BOGOTÁ - URBANSA S.A. ante la solicitud de indicar "(...) si las áreas correspondientes a los tramos A, B y C de la Avenida las Mercedes identificados con los folios de matrícula inmobiliaria número 50N-20333550, 50N-20333551 y 50N-20333554, así como las áreas correspondientes a los Tramos A y B de la Avenida Cundinamarca identificados con los folios de matrícula inmobiliaria número 50N-20333552 y 50N-20333555, son catalogadas como zonas de cesión o como zonas de reserva vial". Es decir, es la misma consulta objeto del presente concepto jurídico, solo que formulada en esta ocasión

por el urbanizador interesado ante la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, que es la máxima autoridad urbanística en el Distrito Capital de Bogotá.

Por la importancia que implica aquel concepto jurídico para efectos de este concepto se procede a transcribir algunos fragmentos del mismo:

“Consultado al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP con relación al proyecto urbanístico Camino Verde (...) informó lo siguiente: (...)

Con fundamento en los referenciados actos administrativos, emitidos por la autoridad urbanística, este Departamento Administrativo, procedió a incorporar las zonas de cesión señaladas en el “CUADRO DE MOJONES Y CESIÓN DE ZONAS DEL DISTRITO CAPITAL”, al inventario General del Espacio Público y Bienes Fiscales del sector central del Distrito Capital, según lo señalado en los planos Nos. CU2-S.264/4-02, CU2-S.264/4-03, cartografía aprobada por la Curaduría Urbana No. 2, mediante Resolución No. CU2-98-327 del 30/12/1998.

(...)

Cabe señalar que la licencia urbanística se adopta mediante acto administrativo de carácter particular y concreto, el cual está amparado por la presunción de legalidad y es de obligatorio cumplimiento mientras no haya sido anulado o suspendido por la jurisdicción contencioso administrativo o se encuentre entre las causales de pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo previstas en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Por último, debemos tener presente que el concepto jurídico emitido por la Secretaría Distrital de Planeación - SDP con el radicado No. 2-2018-70292 del 15 de noviembre de 2018 firmado por el Dr. Miguel Henao Henao, Director de Análisis y Conceptos Jurídicos de esa entidad, NO resolvió de fondo la solicitud de URBANSA S.A., que es de fondo el mismo asunto de la presente consulta.

CONCEPTO JURÍDICO

En primer lugar dejamos expresa constancia que el presente concepto no implica estudio de títulos, ni de planos, ni de licencias urbanísticas (resoluciones), ni códigos CHIP, ni códigos RUPI, ni documentos técnicos, toda vez que es un pronunciamiento estrictamente jurídico.

Ciñéndonos a la consulta radicada, esta Oficina Asesora Jurídica evidencia que en este caso en concreto la autoridad urbanística competente es la CURADURÍA URBANA No. 2 DE BOGOTÁ la que ha expedido / aprobado las últimas licencias urbanísticas respecto de la Urbanización Camino Verde (antes predio el Cerezo) Etapas I, II, III, IV y V de la Localidad de Suba, en consecuencia, por lógica jurídica y conforme a las normas vigentes de derecho urbanístico y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA (Ley 1437 de 2011), corresponderá a esa misma autoridad urbanística corregir o modificar - si a ello hay lugar - tales licencias urbanísticas aprobadas respecto a los tramos viales AV. DE LAS MERCEDES



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

TRAMO A, B, C y AV. CUNDINAMARCA TRAMO A y B, previo el trámite pertinente adelantado por los legítimos interesados.

El DADEP (Subdirección de Registro Inmobiliario) en el presente caso actuó conforme a la ley (incluidas las normas distritales vigentes para la época), y en consecuencia, correctamente incorporó tales zonas de cesión señaladas en el "Cuadro de mojones y cesión de zonas al Distrito Capital" al inventario General del Espacio Público y Bienes Fiscales del sector central del Distrito Capital y al Sistema de Información de la Defensoría del Espacio Público SIDEPE 2.0, por cuanto así lo señalan los planos urbanísticos Nos. CU2-S.264/4-02, CU2-S.264/4-03, cartografía aprobada por la Curaduría Urbana No. 2, mediante la Resolución No. CU2-98-327 del 30 de diciembre de 1998.

En ese orden de ideas, en la actualidad y salvo que cambien las circunstancias, es un imposible jurídico para esta dependencia y en general para el DADEP proceder a desincorporar dichas zonas del Sistema de Información de la Defensoría del Espacio Público SIDEPE 2.0 mientras se mantengan incólumes las licencias urbanísticas y los planos oficiales aprobados por la autoridad urbanística distrital, toda vez que tales actos - incluidos los planos aprobados - gozan de la presunción de legalidad.

Un camino jurídico viable para los legítimos interesados en este asunto es tramitar la respectiva modificación o corrección de las licencias urbanísticas respectivas aprobadas por la autoridad urbanística competente.

El presente concepto jurídico no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por 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,

LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DATOS DE PRODUCCIÓN Y ARCHIVO:

Proyectaron:	Daniela Rosero Melo Giovanni Herrera Carrascal. <i>GHC</i>
Revisó y Aprobó:	Luis Domingo Gómez Maldonado
Fecha	Diciembre de 2018
Código Archivo:	1100800 - Conceptos Jurídicos
Anexos:	0 folios

C.C. MARC EICHMANN PERRET - Gerente General URBANSA S.A. / Carrera 12 No. 98 - 35 Piso 5 / Teléfono 6280166
Ext. 125 // Carolina Walteros Bautista < cwalteros@urbansa.com.co > // urbansa@urbansa.com.co

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

- 7/7 -

BOGOTÁ
MEJOR PARA TODOS