



Bogotá D.C, 24-02-2021
110

MEMORANDO

PARA: **WALDO YECID ORTIZ MORENO**
Subdirector de Registro Inmobiliario

DE: **CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

REFERENCIA: Radicado - 20202010031353

ASUNTO: Consulta recibo y titulación de zona destinada a carga general –
Predios sector Desarrollo Legalizado.

Cordial saludo,

En atención al asunto de la referencia, esta Oficina se permite responder en los siguientes términos:

I. COMPETENCIA DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.

Las funciones de la Oficina Asesora Jurídica del DADEP se encuentran contenidas en el Decreto Distrital 138 de 2002, Artículo 3º *“Funciones de la Oficina Asesora Jurídica”*, numeral 5º, el cual establece que, dentro de las funciones de esta Oficina, se encuentra:

“5) Emitir conceptos y absolver consultas en materia jurídica que le formulen los particulares, las distintas dependencias del Departamento y las autoridades en general, que tengan relación con los asuntos de competencia de la entidad y que no estén a cargo de otra dependencia.”

Por otro lado, y de conformidad con el procedimiento de emisión de conceptos vigente para la entidad, es claro que el objetivo de dicho procedimiento es: *“Dar soluciones jurídicas a interrogantes que se formulen frente a situaciones generales a través de la interpretación normativa y jurisprudencial, para garantizar seguridad jurídica a la entidad y a cada una de sus dependencias, estableciendo unidad de criterio y fijando la posición jurídica de la entidad.”* Debido a esto, no es dable a esta Oficina Asesora pronunciarse sobre asuntos particulares y/o que puedan considerarse a cargo de otras dependencias del DADEP, por lo que la presente consulta se absuelve a partir de una situación considerada de carácter general.

No obstante, lo anterior, en cumplimiento al numeral 1º del artículo 3º del Decreto Distrital 138 de 2002, que estipula como función de la Oficina Asesora jurídica del DADEP, “asesorar a la Dirección y demás dependencias en la aplicación de normas e instrumentos jurídicos necesarios para el cabal desempeño de las funciones de la entidad.”, procedemos a pronunciarnos sobre el asunto planteado:

II. PROBLEMA JURÍDICO.

1. *“¿Es competente el DADEP para recibir y escriturar, o en su defecto, realizar la toma de posesión o declaratoria de propiedad pública, de la zona descrita en el plano F330/4-00 entre los mojones, B’, U’, V’, y B’ denominada afectación de la Avenida de las Américas, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 27 del Decreto 845 de 2019, ¿que señala que el IDU es la entidad responsable para la entrega y escrituración del suelo de cesión para malla vial arterial a favor de Bogotá?”*
2. *“En el evento de que el DADEP sea competente, ¿puede recibir y escriturar, o en su defecto, realizar la toma de posesión o declaratoria de propiedad pública, de la zona descrita en el plano F330/4-00 entre los mojones, B’, U’, V’, y B’ denominada afectación de la Avenida de las Américas, teniendo en cuenta la sentencia del 30 de agosto de 2001 proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera” (Exp. 5595, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)?*

III. NORMATIVIDAD APLICABLE.

- Ley 2044 de 2020.
- Ley 2079 de 2021.
- Decreto Nacional 149 de 2020.
- Decreto Distrital 845 de 2019.

IV. POSICIÓN DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA FRENTE AL CASO EN COMENTO.

Con base en lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica se dispone a analizar la situación y exponer su posición al respecto:

1. Competencia para el recibo y titulación de zonas destinadas a malla vial arterial.

El Decreto Distrital 845 de 2019 “tiene como objeto establecer el procedimiento para el trámite, recepción, incorporación y titulación de bienes destinados al uso público en actuaciones urbanísticas a favor del Distrito Capital de Bogotá” (artículo 1º). Como puede apreciarse, al referirse a actuaciones urbanísticas comprende no solo los procesos de licencias de urbanización, sino también otros instrumentos tales como los procesos de legalización de asentamientos humanos, o los planes parciales. Por consiguiente, las normas de procedimiento que el Decreto contiene deben ser interpretados al tenor del artículo 1º a excepción de las normas que tengan carácter especial en cuanto a los asuntos objeto de regulación.

Tomando en consideración que en la actualidad permanece vigente el Decreto Distrital 845 de 2019, llamamos la atención sobre el contenido de los artículos 26º y 27º del mismo.

El artículo 26º señala que la competencia en materia de entrega material y transferencia del derecho de dominio de “los bienes destinados al uso público aprobados con la legalización”, corresponde al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Si bien esta norma no hace alusión al tipo de cesiones a las cuales se refiere, dejando de distinguir entre bienes destinados a cargas locales y bienes destinados a cargas generales, lo importante es el procedimiento que define para las cesiones originadas en los procesos de legalización de asentamientos humanos. Por ende, no debe entenderse que los bienes públicos a los que alude el artículo 26º del Decreto Distrital 845 de 2019 incluyan los bienes destinados a cargas generales, pues justamente el artículo 27º siguiente, abordará esta cuestión y definirá competencias de forma concreta convirtiéndose en norma especial para la materia de la entrega y titulación de las cargas generales.

El artículo 27º (norma especial y al mismo tiempo norma posterior para efectos de hermenéutica jurídica), aclara lo concerniente a la competencia de las entidades distritales para el recibo material y titulación del suelo de cesión y/o de las obras correspondientes a las cargas generales. Sobre el particular, estipula que tratándose de la carga urbanística general del suelo para la malla vial arterial principal y complementaria de Bogotá D.C., la entidad responsable para el recibo material y la titulación del suelo de cesión a favor de Bogotá D.C. es el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU.

En la misma línea de argumentación, el artículo 29º *ibidem* define las condiciones y procedimiento general para la “*entrega material de suelo de cesión correspondiente a carga general*”. Allí se puede apreciar que el acta suscrita por el propietario del suelo y la entidad distrital correspondiente (conforme a las competencias establecidas en el artículo 27º ya mencionado), es el documento que funge como medio de prueba “*para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del propietario establecidas en el respectivo instrumento de planeación*”. Es de anotar también que este procedimiento corresponde a los casos en los que esta cesión se entiende como “*gratuita*”; esto a la luz de la mención que en estos términos hace el inciso segundo del mismo artículo 29º.

No obstante, lo anterior y según la misma norma (Decreto Distrital 845 de 2019), la posibilidad de que el DADEP participe en la recepción del suelo referido atrás (suelo de cargas generales) solo se concreta en aquellos casos descritos en los párrafos 1º y 2º del artículo 27º (con posterior entrega al IDU) a saber:

- Cuando la construcción de las obras correspondientes a la malla vial arterial o complementaria no se encuentre priorizada en el correspondiente Plan de Desarrollo Distrital. (Parágrafo 1).
- Cuando la construcción de las obras correspondientes a la malla vial arterial o complementaria no se encuentre dentro del Plan de Obras del Instituto de Desarrollo Urbano- IDU a realizarse en el corto plazo. (Parágrafo 1).
- Cuando los instrumentos de planeación lo estipulen en cada caso, siempre y cuando la entidad distrital definida en este, se considere competente por su naturaleza “*para el recibo material y titulación del suelo de cesión y/o de las obras correspondientes a las cargas generales*”. (Parágrafo 2). Este caso en particular no refiere expresamente al DADEP por lo que su aplicación dependerá de la formulación y adopción de los diferentes instrumentos, en los que se recomienda al DADEP para cada caso su revisión en las instancias distritales correspondientes.

Visto lo anterior, es claro que, tratándose de suelos destinados a cargas generales de malla vial arterial, la competencia para su recibo y titulación no corresponde al DADEP, excepción hecha de los casos definidos previamente referidos; todo ello en aplicación de lo establecido en el Decreto Distrital 845 de 2019.

2. Aplicación de la Sentencia del 30 de agosto de 2001 proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera” (Exp. 5595, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Considerando que la respuesta a la primera pregunta de su consulta fue negativa, no habría mérito para ahondar en la respuesta a la segunda pregunta, salvo en los eventos en los que apliquen las excepciones señaladas anteriormente.

Si bien es importante señalar que para la aplicación de la figura de declaratoria de propiedad pública y la toma de posesión en los casos de cargas generales, el procedimiento fue definido por los artículos 29º y siguientes del Decreto Distrital 845 de 2019; también es importante destacar la vigencia actual de la Ley 2044 de 2020 (modificada parcialmente por la Ley 2079 de 2021, artículo 41º) en materia de “declaratoria de espacio público” (artículo 6º) y la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente (artículo 20º) y sin legalizar urbanísticamente (artículo 21º).

Según el artículo 41º de la Ley 2079 de 2021, “*el acto de declaratoria de espacio público servirá como reconocimiento urbanístico del espacio público existente*”. Con ello se pretende precisar que esta declaratoria no hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial, como si lo estipulaba originalmente el artículo 6º de la ley 2044 de 2020. Esta modificación del texto de la ley 2044 de 2020 provocada por la ley 2079 de 2021 puede considerarse que apunta en el mismo sentido de la sentencia del Consejo de Estado objeto de análisis en la medida en que no pretende que la decisión de transferencia del derecho de dominio de los bienes reconocidos en el plano del instrumento de legalización sea unilateral o gratuita en favor del Estado. En tal sentido, el procedimiento definido en la ley 2044 de 2020 para la declaratoria de espacio público tiene un elemento nuevo en el mencionado artículo 41º de la ley 2079 de 2021, el cual estipula:

- 1) **“ARTÍCULO 41. DECLARATORIA DE ESPACIO PÚBLICO.** *Modifíquese el artículo 6º de la Ley 2044 de 2020, el cual quedará así:*

“Artículo 6º. Declaratoria de espacio público. *Los municipios y distritos procederán a realizar la declaratoria de espacio público sobre los predios o la parte de ellos que hayan sido destinados urbanísticamente para este fin.*

El acto de declaratoria de espacio público servirá como reconocimiento urbanístico del espacio público existente.

Parágrafo 1º. Las oficinas encargadas, de planeación o de catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la información de los espacios públicos declarados, en sus cartografías oficiales.

Parágrafo 2º. Para efectuar la expropiación de los predios o la parte de ellos que hayan sido objeto de la declaratoria de espacio público de que trata el presente artículo, se deberá dar cumplimiento al Capítulo VII y VIII de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo 3°. Dentro de los (10) días hábiles siguientes a la expedición del acto administrativo de declaración de espacio público, el propietario legítimo o sus herederos interesados en oponerse a la declaratoria que trata el presente artículo, podrán presentar un documento de oposición a dicha declaración." (Subrayas fuera de texto).

Como puede apreciarse de la lectura del texto, son varias las conclusiones que se extraen del mismo:

- 1) El efecto principal de la declaratoria de espacio público es el reconocimiento urbanístico.
- 2) Los predios declarados como espacio público a través del procedimiento establecido deben ser incorporados en la cartografía oficial del Distrito Capital (SDP y UAECD).
- 3) La declaratoria de espacio público es una figura que contempla la utilización de la expropiación (conforme al procedimiento de los capítulos VII y VIII de la ley 388 de 1997) como mecanismo de gestión de suelo para la solventar la transferencia del derecho de dominio mediante la adquisición de este.

3. Competencia sobre la naturaleza urbanística de los suelos para reserva vial y/o afectaciones.

Por último, es importante precisar lo siguiente a propósito de la postura de la Secretaría Distrital de Planeación. Según su escrito de solicitud se afirma lo siguiente:

"En relación con las cesiones al distrito el numeral 3 del literal C "Aspectos urbanísticos" del considerando 4 de la Resolución 211 de 1985 se establece lo siguiente: "El área reservada para la afectación, las áreas reservadas para vías peatonales, vehiculares, zonas verdes comunales de parqueo, se deberán ceder gratuitamente al Distrito Especial"

Con base en lo anterior queda claro que el hecho de que el acto administrativo por medio del cual originalmente se adoptó la legalización del asentamiento humano haya definido que la transferencia del "área reservada para la afectación" sea gratuita, no la convierte automáticamente en competencia del DADEP, dado que la resolución reconoce que se trata de suelo requerido para la conformación de los Sistemas Generales del POT de la ciudad, y por ende, se consideran cargas generales y no locales, que son las que por competencia gestiona el DADEP. Por consiguiente, si el suelo destinado a cargas generales es considerado una cesión gratuita o no, ello no se traduce en que sea competencia del DADEP dada su naturaleza urbanística y sumado a las razones largamente explicadas en el presente documento.

Así las cosas, con relación a la postura de la SDP en el sentido de reconocer dichos suelos como reserva vial para la malla vial arterial de la ciudad, solo resta señalar que la Secretaría Distrital de Planeación es competente para pronunciarse de forma autónoma sobre la interpretación de los actos administrativos expedidos previamente por ella misma.

Queda así resuelta su solicitud, y cualquier inquietud que surja respecto del presente concepto, gustosamente será atendida.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "CAQ", written over a horizontal line.

CARLOS ALFONSO QUINTERO MENA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: N/A

Proyectó: Oscar Eduardo Gómez – Abogado contratista OAJ

Revisó: Carlos Alfonso Quintero Mena – Jefe OAJ

Fecha: febrero 2021

Código de archivo:

A small, handwritten mark or signature in black ink, located to the right of the text "Revisó".