



X Victor Ochoa
X 417
0707 NOV 10

Bogotá D.C.,

Señora
MARÍA ESNEID GAMBOA

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
RADICACIÓN: 2-2020-00160
AL RESPONDER CITE ESTE NUMERO
FECHA: 2020-01-03 12:23 PRO 1549575
RAD INICIAL: 1-2019-72467
FOLIOS: 4
DESTINO: MARIA ESNEID GAMBOA
TRAMITE: Comunicaciones oficiales de S
ANEXOS: No
REMITENTE:
ADICIONAL: NO

Radicado: 1-2019-72467.

Asunto: Respuesta derecho de petición de consulta.

Cordial saludo:

Esta Dirección recibió la consulta del asunto, mediante la cual se manifiesta no estar de acuerdo con la respuesta de la Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos al derecho de petición presentado con radicación 1-2019-55518. En la petición se señala entre otros aspectos, lo siguiente:

Las áreas requeridas por el Distrito para la construcción de las vías del Plan vial Arterial, no son de cesión gratuita, y que por el contrario las mismas deben ser adquiridas ya sea por negociación voluntaria o por expropiación con indemnización.

Así mismo, se manifiesta que se ignora toda la información del cuadro de áreas y del texto de la Resolución 28 de 1980 aprobatoria de la Urbanización Cooperativa La Libertad, en la que es explícito que las vías del plan vial están excluidas de área neta urbanizable.

De acuerdo con lo anterior señala que *"Quedamos atentos a su respuesta en la cual esperamos se haga respetar el Derecho Constitucional a la propiedad privada, al acatamiento estricto de todas las normas en materia de urbanismo del orden nacional y distrital y jurisprudencia de las altas cortes sobre el respeto a la propiedad privada ante cualquier obra pública"*.

Sobre el particular, sea lo primero precisar que de conformidad con el artículo 37 de Decreto Distrital 016 de 2013¹, esta Dirección es competente para absolver consultas jurídicas, sobre la interpretación y aplicación de las normas en los asuntos de competencia de la Secretaría, por lo que se procederá a analizar su solicitud de manera general, debiendo verificarse por el interesado las condiciones particulares de su situación y se sugiere que, en el evento de requerirse, se adelanten las actuaciones administrativas y concretas que estime pertinentes para la resolución de la situación jurídica particular.

Cabe advertir que el presente concepto se emite con fundamento en la información suministrada y en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el

¹ "Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones"

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS** *su.*

artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, que dispone "**Artículo 28. Alcance de los conceptos.** Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

Ahora bien, con el fin de atender la consulta, este despacho solicitó apoyo a la Dirección de Norma Urbana de esta Secretaría con relación a las condiciones urbanísticas de la urbanización Ciudad Cooperativa La Libertad y si las zonas de reserva, en especial las previstas para la ampliación de la Avenida San Antonio son o no cesiones al Distrito, esa Dirección mediante radicado 3-2019-27609, informó lo siguiente:

"Una vez consultado el archivo de manzanas y urbanismos y la Planoteca de la entidad, se encuentra que la Urbanización "Ciudad Cooperativa La Libertad" se reglamentó mediante Resolución No. 28 de 4 de mayo de 1981 "Por la cual se aprueba y se dan normas de Desarrollo Progresivo para el Proyecto Integral de la Urbanización Ciudad Cooperativa "La Libertad"; se concede licencia por un plazo determinado para la ejecución de obras de urbanismo y saneamiento y se fijan las obligaciones a cargo del urbanizador responsable", y cuenta con plano de Proyecto General No. U135/4. Adicionalmente, se encuentran las Resoluciones No. 54 de 12 de mayo de 1982 y No. 139 de 6 de octubre de 1983, mediante las que se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución No. 28 de 4 de mayo 1981 y se amplía el plazo para la ejecución de obras de urbanismo y saneamiento, respectivamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el plano de Proyecto General No. U135/4, se encuentra que en el "CUADRO GENERAL DE ÁREAS" las "Áreas de afectación plan vial" que corresponden a 9511.49m² y son el 19.7% del área bruta, fueron descontadas y no hacen parte del área neta urbanizable; no obstante, en el cuadro "c. CUADRO DE MOJONES Y CESION DE ZONAS AL DISTRITO" se relacionan las "VIAS PLAN VIAL" que corresponden a los mojones 94 al 98-82-83-100 al 105 M(1-18) como parte de las cesiones públicas.

En concordancia a lo citado, en la Resolución No. 28 de 1981, en su artículo 9° en lo relacionado a las cesiones públicas se determina lo siguiente:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

IV. GESTIÓN DE ZONAS DE USO PÚBLICO

Artículo 90.

Las zonas de uso público previstas como cesión (Zonas Verdes, Comunales, parqueaderos, Vías del Plan Vial, Vías Vehiculares y Vías peatonales) del proyecto general aprobado de la Urbanización Ciudad Cooperativa "La Libertad" no necesitan de ser entregadas al Distrito Especial de Bogotá según artículos 27 y 28 del Acuerdo 66 de 1967, para su administración y mantenimiento correrá por cuenta de la Cooperativa.

En el momento en que la Cooperativa divida la propiedad entre sus socios otorgando escrituras e hipotecas, Indiv. Quilts, la Cooperativa deberá entregar al Distrito las áreas de uso público estipuladas en la presente Resolución.

En el evento de disolución de la Sociedad Cooperativa las zonas de cesión pasarán a Dominio del Distrito Especial a través de Personería Distrital.

Parágrafo 1o.

Las zonas de uso público establecidas en el Proyecto General aprobado estarán siempre destinadas a dicho fin específico en virtud de lo dispuesto por esta Resolución.

Parágrafo 2o.

Las zonas de cesión de uso público a que hace referencia este artículo son particularmente las contenidas e indicadas en el plano No. U-135/4 y que a continuación se discriminan así:

A. Zonas Verdes y Comunales	9.331.00 M2.
B. Zona Verde de Control Ambiental	6.983.50 M2.
C. Zonas de Parqueaderos	1.350.00 M2.
D. Vías Peonales	6.115.50 M2.
E. Vías Vehiculares	1.528.50 M2.
F. Afectaciones vía Plan Vial	9.511.49 M2.

Estas áreas serán cedidas gratuitamente por el urbanizador al Distrito Especial de Bogotá, libre de todo gravamen.

Dado que la Resolución No. 28 de 1981 se tramitó en vigencia del Acuerdo 7 de 1979, y en dicha reglamentación la Urbanización se encontraba clasificada en el polígono RDPC (Área de Actividad Residencial-Desarrollo Progresivo Norma Mínima-Conservación), en concepto de esta Dirección las disposiciones del Acuerdo 20 de 1972 que sirvieron de base para la expedición de la reglamentación de la urbanización fueron derogadas, al igual que las disposiciones determinadas en el Decreto No. 1260 de 1973 derogado por el Decreto 2489 de 1980 "Por medio del cual se reglamenta el Proceso de Urbanización por Desarrollo Progresivo", en el que se estipula en su artículo 19°, lo siguiente:

"ARTICULO 19. Para la aplicación de las Normas Generales y específicas correspondientes al proceso de Urbanización por Desarrollo Progresivo se establece la siguiente clasificación o tipología:

1. PREDIOS EN SECTORES SIN DESARROLLAR: DPA.
2. PREDIOS EN SECTORES DE DESARROLLO/INCOMPLETO: DPB

PARÁGRAFO. Para efectos de la tipología a que se refiere el presente Artículo se denominarán DPC a los predios tramitados bajo las normas del

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Acuerdo 20 de 1972 y que cuenten con la resolución aprobatoria del Departamento Administrativo de Planeación Distrital a la fecha de sanción del presente Decreto. (Subrayado fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, y al analizar las normas del citado decreto, las normas aplicables serían las establecidas para los Desarrollos Tipo DPA, ya que en el artículo 33° se determina que "El procedimiento que deben seguir los urbanizadores de los predios Tipo DPA será acorde en un todo a lo establecido por el Acuerdo 22 de 1972 en cuanto se refiere al número de etapas y requisitos a cumplir...", mismo Acuerdo que sirvió de base para la expedición de la Resolución de la urbanización.

Así, para los desarrollos tramitados bajo las normas señaladas, se encuentra que en relación a las cesiones de uso público en el artículo 86° se determina:

"ARTICULO 86. El Urbanizador de todo Proyecto con tratamiento de Desarrollo Progresivo deberá ceder al Distrito a título gratuito, las zonas verdes y comunales y las áreas de uso público correspondientes a las vías y obras de infraestructura de acuerdo a lo estipulado en la Resolución aprobatoria del Desarrollo.

(...)"

Y en el artículo 91° lo siguiente:

"ARTICULO 91. Todo terreno en proceso de urbanización por desarrollo progresivo que se encuentre afectado por vías arterias del Plan Vial, debe ceder gratuitamente al Distrito Especial de Bogotá para tal fin el 7%, del área bruta del lote a urbanizar. Cuando la afectación sea superior a dicho porcentaje la diferencia será negociada con el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)."

Finalmente, en el archivo de la entidad se encuentra el acta de aprehensión No. 035 de la Procuraduría de bienes del D.C., en la que se establece que "con la participación del Delegado del departamento Administrativo de Planeación Distrital, procedieron a efectuar la APREHENSION de las zonas de uso público correspondientes a la "URBANIACIÓN (sic) CIUDAD COOPERATIVA LA LIBERTAD de la localidad de Usaquén", de conformidad con lo estipulado en el artículo 35 del Decreto 600 de 1993, según plano de loteo U135/4 aprobado mediante Resolución No. 28 de 1981, en la que se determina se tomó posesión entre otras zonas del "Área para afectación Plan Vial Tr. 30 x CI 183 con un área de 9.511.49 m2. (...)"

Ahora bien, en relación con las normas que consagraban el descuento del 7% del área bruta del terreno como requisito para la aprobación de proyectos de urbanización, para afectación a vías arterias del Plan Vial del Distrito Capital, en la condición de cesión gratuita y obligatoria a favor del Distrito, es necesario precisar los siguientes aspectos:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

En primer lugar, el literal a) del artículo 126 del Acuerdo 7 de 1979 fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decisión que fue confirmada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante la Sentencia del 26 de enero de 1995 expedida dentro del expediente con radicación No. 3015.

La mencionada norma fue posteriormente replicada en los artículos 418 y 419 del Acuerdo 6 de 1990, disposiciones que fueron declaradas nulas en algunos de los apartes por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado por medio de la Sentencia del 30 de agosto de 2001, que confirmó el fallo de primera instancia emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso con radicación No. 25000-23-24-000-1996-8166- 01(5595).

Cabe señalar que, la teoría del decaimiento de actos administrativos implica la pérdida de fuerza ejecutoria o ejecutoriedad de las actuaciones administrativas expedidas con fundamento en el acto administrativo general declarado nulo, siempre y cuando tales actuaciones no se encuentren en firme.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado en relación con los efectos del fallo de nulidad, lo siguiente:

- *"(...) Resulta de gran importancia aclarar que los actos administrativos demandados son de carácter general y fueron demandados en acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A. que busca reparar el orden jurídico general; sin embargo, el Consejo de Estado reiteradamente ha considerado que los efectos de la nulidad de los actos administrativos de carácter general, son retroactivos, es decir que las cosas deben volver al estado anterior; pero también ha limitado los resultados retroactivos a casos en los que no haya situaciones jurídicas consolidadas, es decir aquellas que dejaron de ser susceptibles de controversia o impugnación."*

En efecto esta Corporación ha sido reiterativa en este sentido:²

"Respecto a los efectos de la declaratoria de nulidad, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Sala, al precisar que éstos son "ex tunc", es decir, que producen efectos desde el momento en que se profirió el acto anulado. Igualmente se ha indicado que la sentencia de nulidad que recaiga sobre un acto de carácter general, afecta las situaciones que no se encuentren consolidadas, esto, que al momento de producirse el fallo de nulidad, se encontraban impugnadas ante las autoridades administrativas o estaban demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa."

También se consideró en jurisprudencia reciente:³

² Sentencia de 29 de agosto de 2002 Expediente 12555 M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y de 1 de febrero de 2002 Expediente 12256 M.P. María Inés Ortiz Barbosa, entre otras.

³ Sentencia de 10 de Julio de 2014, expediente 2010 – 00530, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

"Respecto del efecto de esta sentencia que declara la nulidad de un acuerdo que reguló una amnistía tributaria a favor de los contribuyentes, se precisa que no es distinto al previsto para aquellos acuerdos que imponen obligaciones tributarias.

Lo anterior por cuanto los actos jurídicos normativos o actos generales de tipo regla, al igual que la ley, una vez se publican y rigen causan un efecto: el efecto de estar ya en el ordenamiento jurídico. Es el efecto de formar parte del ordenamiento jurídico. Pero todavía por ese solo hecho no necesariamente causan un efecto particular y concreto. Dependerá de cada situación. Una vez se declara la inexecutable, la nulidad o la invalidez de un acto general, de un acto regla, de una ley, deja de producir el efecto esperado, esto es, deja de ser parte del ordenamiento jurídico.

*Esto quiere decir que la sentencia no afecta las situaciones jurídicas consolidadas, pero sí puede afectar aquellas que no lo están.*⁴ (Sublíneas fuera de texto)

En este orden de ideas, es consecuente la jurisprudencia en relación con la aplicación de la figura del decaimiento de actos administrativos producto de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos de carácter general. Es así como los efectos de la sentencia no aplican para situaciones ya consolidadas, es decir contra los actos administrativos que ya no son objeto de discusión en sede administrativa o ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En Sentencia del 5 de abril de 2018 con ponencia del Consejero Milton Chaves García, el Consejo de Estado reiteró el concepto de situación jurídica no consolidada señalando:

*"(...) En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la nulidad de un acto administrativo general produce efectos inmediatos frente a situaciones jurídicas no consolidadas, que son aquellas que se debatían o son susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o judiciales, al momento de proferirse el fallo (...)"*⁵

Ahora bien, cabe señalar que en el ordenamiento jurídico de carácter urbanístico se ha señalado⁶ de manera constante y reiterada que las zonas de uso público por destinación en proyectos urbanísticos quedan afectas al uso público con el solo señalamiento que de ellas se haga en las respectivas licencias urbanísticas.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014), Radicación número: 76001-23-31-000-2005-05532-02.

⁵ Sentencia 2013-00367 de abril 5 de 2018

⁶ Artículo 2 del Acuerdo 22 de 1972, el artículo 71 del Acuerdo 6 de 1990, el artículo 276 del Decreto Distrital 190 de 2004

Respecto de las zonas de uso público por destinación en proyectos urbanísticos, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷ se ha pronunciado sobre esta materia en los siguientes términos:

"(...) De todo lo expuesto, concluye la sala que el hecho de que hubiera operado un negocio de compraventa entre la cooperativa Ahorro y Vivienda Pablo VI y el accionante, no tiene la virtualidad de trastocar la naturaleza del predio objeto del contrato, pues ciertamente, a través de lo allegado dentro de la presente actuación, se probó que en el plano de la Urbanización aprobado mediante la Resolución 356 de 1978, se señalaron expresamente las áreas que la Urbanizadora debe entregar como zona de cesión gratuita y obligatoria, para los fines indicados, hoy en día, en la ley 9 de 1989, lo que las convertía en inmuebles de uso público y, por ende ajenos a cualquier intervención de parte de los particulares, o lo que es lo mismo, que no resulta suficiente esgrimir una escritura pública de compraventa debidamente registrada para desvirtuar el carácter del inmueble objeto de la misma. El hecho de que no se hubiera perfeccionado tal cesión, no implica que el área de terreno que fue identificada como la correspondiente a zona de uso público ya no lo sea, pues tal cesión deriva, hoy en día, por ministerio de la ley 9 de 1989- Ley de Reforma Urbana". (Sublíneas fuera de texto).

Es así que, en el marco de las disposiciones constitucionales y legales citadas y de los pronunciamientos jurisprudenciales, las zonas definidas como de uso público en las licencias urbanísticas y sus planos aprobados quedan afectas a ese uso, por el solo señalamiento que de ellas se haga en el respectivo acto administrativo, así permanezcan dentro del dominio privado.

De acuerdo con la información suministrada por el área técnica para este caso, se encuentra que la Urbanización "Ciudad Cooperativa La Libertad" está contenida en las Resoluciones 28 de 4 de mayo de 1981⁸, 54 de 1982⁹ y 139 de 1983¹⁰ y cuenta con plano de Proyecto General No. U135/4, expedidas en el marco del Acuerdo 7 de 1979. La mencionada licencia configura una situación consolidada y por tanto goza de presunción de legalidad en la medida que no se evidenció que el acto administrativo original y su plano de Proyecto General al momento de producirse el fallo de nulidad del artículo 126 del Acuerdo 7 de 1979 y el parágrafo del artículo 22 del Acuerdo 2 de 1980 estuviesen en etapa de discusión en vía gubernativa, ni ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Así mismo, como se señaló anteriormente el predio en consulta cuenta con acta de aprehensión No. 035 de la Procuraduría de Bienes del D.C., mediante la cual se procedió a efectuar la APREHENSION de las zonas de uso público correspondientes a la

⁷ Sentencia con radicación (5554) del 30 de septiembre de 1999. MP. Olga Inés Navarrete Barrero

⁸ "Por la cual se aprueba y se dan normas de Desarrollo Progresivo para el Proyecto Integral de la Urbanización Ciudad Cooperativa la "Libertad", se concede licencia por un plazo determinado para la ejecución de obras de urbanismo y saneamiento y se fijan las obligaciones a cargo del urbanizador responsable"

⁹ "Por el cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución 28 del 4 de mayo de 1981"

¹⁰ "Por la cual se amplía el plazo para la ejecución de obras de urbanismo y saneamiento de la Urbanización "Ciudad Cooperativa La Libertad" a que se refieren las Resoluciones 28 del 4 mayo de 1981 y 54 del 12 de mayo de 1982"

"Urbanización Ciudad Cooperativa La Libertad de la Localidad de Usaquén", según plano de loteo U135/4 aprobado mediante Resolución No. 28 de 1981, en la que se tomó posesión entre otras zonas del "Área para afectación Plan Vial Tr. 30 x Cl 183 con un área de 9.511.49 m². (...)"

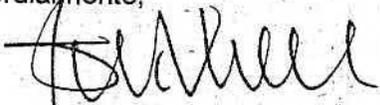
Ahora, de acuerdo con el Plano del Proyecto General No. U135/4 de la Urbanización Ciudad Cooperativa La Libertad, la misma cuenta con un área total de 48.513.83 metros cuadrados y 9.511,49 metros cuadrados corresponden al "Área de afectación vías plan vial", de los cuales 3.395,97 metros cuadrados corresponde a área de cesión por plan vial (7%) del área total del predio y 6.115,52 metros cuadrados como área objeto de negociación con el IDU.

En consecuencia, se tiene que el "Área de afectación vías plan vial", tiene una porción de terreno del 7% planteada como de cesión obligatoria para el Plan Vial y un área sujeta a negociación con el IDU que deberá ser adquirida por dicha entidad. En todo caso las dos porciones de terreno están destinadas a espacio público, conforme se aprobó por la licencia de urbanismo y su plano anexo.

De otra parte, es pertinente señalar a la peticionaria que en el Plano U135/4 se encuentra registrada una nota en la que se señala que "Las coordenadas marcadas en rojo fueron rectificadas según el levantamiento topográfico por la DIVISIÓN DE CARTOGRAFÍA del D.A.P.D. Octubre 20/80"

En los términos expuestos se da respuesta a su solicitud aclarando que la consulta se absuelve en concordancia con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



SANDRA YANETH TIBAMOSCA VILLAMARÍN
Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos (E)

Proyectó: Karime Amparo Escobar Forero – Abogada Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos.