BOGOTÁ | SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

MEMORANDO

Fecha: xxxx de xxxxxxx de xxxxx

Para: **MARTHA EUGENIA BERNAL PEDRAZA**
Directora del Taller del Espacio Público

De: **YOHANA ANDREA MONTAÑO RÍOS**
Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos

Radicado: 3-2020-07881

Asunto: Respuesta consulta Reserva de Espacio Público para el Puente Peatonal ubicado en la calle 26 A por Av Circunvalar – Lineamientos Plan de Regularización y Manejo por etapas de la Sede Macarena B Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Apreciada Martha Eugenia:

Se ha recibido en esta Dirección el radicado del asunto, mediante el cual la Dirección a su cargo formula a esta Dirección los siguientes interrogantes:

"(…)

1. *El (los) predio(s) de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas deben considerarse predios fiscales o predios privados?*

   Se requiere tener el concepto respecto a la condición de tales predios toda vez que la normatividad vigente para determinar zonas de reserva y puentes peatonales establece:

   - *Artículo 445 del Decreto Distrital No. 190 de 20047 (sic): "(…) Las zonas de reserva a que se refiere esta disposición, son las áreas del territorio Distrital que de conformidad con este Plan de Ordenamiento o con cualquiera de los instrumentos que lo desarrollen, sean necesarias para la localización y futura construcción de obras del sistema vial principal de la ciudad, de redes matrices de servicios públicos, de equipamientos colectivos de escala urbana y, en general de obras públicas o para la ejecución de programas o proyectos con inversión pública, o para protección ambiental, a fin de que sean tenidas en cuenta para la imposición oportuna de las respectivas afectaciones.".*

   - *Artículo 2 del Decreto Distrital 279 de 2003 "Por medio del cual se reglamentan los puentes peatonales en el Distrito Capital":*

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

"(…) Cuando el puente peatonal sea construido por el Instituto de Desarrollo Urbana, este solicitará al Departamento Administrativo de Planeación Distrital una aprobación del diseño del puente y de su implantación en el espacio público. (…)".

- *Artículo 8 del Decreto Distrital 279 de 2003: establece como prioridades en la construcción de puentes peatonales en vías de la malla vial arterial y local, las siguientes:*

  (…)

  - *Las vías con altos índices de saturación debido a los volúmenes de tránsito en las que no existan cruces semaforizados.*
  - *Los desarrollos de alta concentración comercial.*
  - *La presencia de edificios dotacionales y equipamiento urbano, dando preferencia a escuelas y hospitales.*
  - *Las vías con trazados sinuosos que generen poca visibilidad, en áreas de demanda de cruces peatonales.*
  - *Las vías con índices de accidentalidad.*
  - *Las vías con camios de sentido de los flujos vehiculares.*
  - *Las vías de alta velocidad.*

  (…)

  Parágrafo 2: <u>En caso de zonas desarrolladas, se podrán generar áreas de reserva de acuerdo a estudios que hagan factible la implantación de los puentes peatonales que conecten con espacios privados abiertos al público."</u> (Subrayado fuera de texto).

- *Artículo 9 del Decreto Distrital 279 de 2003, asignó la competencia para autorizar la construcción de puentes peatonales al Departamento Administrativo de Planeación Distrital -hoy Secretaría Distrital de Planeación-, a partir del estudio de necesidad y factibilidad técnica, la cual se sustentará en:*

  "(…)

  a) <u>La existencia de espacio público, de las zonas de reserva para tal fin y de predios privados abiertos al público, para su adecuada implantación y desarrollo;</u>

  b) <u>La evaluación del impacto urbano y de la seguridad ciudadana de la construcción propuesta;</u>

  c) <u>La justificación con base en la necesidad de resolver flujos peatonales a través de altos volúmenes de tráfico vehicular y la coherencia de las obras propuestas con el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollan."</u>
  (subrayado fuera de texto).

  Es decir, se hace una reserva cuando hay predios privados para ello y de ser predios fiscales ¿aplicaría la misma condición?.

***EVITE ENGAÑOS**: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página <u>www.sdp.gov.co</u> link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

2. *Teniendo en cuenta que el puente peatonal se va a implantar en un sector del predio de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, del cual no se cuenta con acto administrativo o actuación urbanística que lo haya subdividido, es viable para esta Dirección realizar la reserva para espacio público solamente en la porción de terreno en la que se plantea ubicar el tramo occidental del puente peatonal?.*

3. *Una vez se cuente con la información de la Dirección de Planes Maestros y Complementarios referida a si la implantación del Puente Peatonal, propuesta por el IDU, se ubica sobre la zona que pretende ocupar con edificaciones la Universidad Distrital (según la propuesta del Plan de Regularización y Manejo) se entendería que para armonizar el estudio del PRM de la Universidad Distrital con la Reserva de Espacio Público para el puente peatonal, es necesario:*

   a. *¿Proceder con la suspensión del trámite del Plan de Regularización y Manejo por etapas de la Sede Macarena B – de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas? De ser así, cuál es el procedimiento jurídico establecido para tal fin?*

   b. *Proceder con la expedición del acto administrativo que adopte la Reserva de Espacio Público para el puente peatonal a fin de dar continuidad y finalizar el Plan de Regularización y Manejo por etapas de la Sede Macarena B – de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas?*

   c. *Señalar la Reserva de Espacio Público para el puente peatonal en el Plan de Regularización y Manejo por etapas de la Sede Macarena B – de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas como una obligación del mismo, así su diseño y construcción se encuentre a cargo del IDU en cumplimiento al fallo en segunda instancia, dentro del proceso de la Acción Popular 2008-000103?*

   d. *Ello implicaría que el PRM se expida condicionado? En tal caso, sería factible condicionar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas al diseño y construcción del nuevo puente peatonal, a cargo del IDU en cumplimiento al fallo en segunda instancia, dentro del proceso de la Acción Popular 2008-000103?*

   e. *Debe haber autorización por parte de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para la imposición de la Reserva para Espacio Público?*

      Esta Dirección considera que debe existir un entendimiento entre el IDU y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas Universidad Distrital.

      Existe otro mecanismo jurídico que permita llevar a cabo la reserva para espacio público sin el consentimiento de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas?.

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN DE ANÁLISIS Y CONCEPTOS JURÍDICOS.

El artículo 37 del Decreto Distrital 016 de 2013[1] dispone que son funciones de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación: "*(…) c) Prestar asesoría jurídica a todas las dependencias de la Secretaría y orientar la estructuración de las normas que deban ser expedidas … e) Absolver consultas jurídicas sobre la interpretación y aplicación de las normas, en los asuntos de competencia de la Secretaría. (…)",* por consiguiente, es competente para absolver la consulta transcrita.

No obstante, y dado que esta Dirección no tiene competencia para resolver asuntos concretos y particulares vía consulta jurídica, únicamente brindará elementos conceptuales, de ahí, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, según el cual "*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".*

SITUACIÓN EN CONFLICTO QUE GENERÓ EL CUESTIONARIO.

En el marco de los interrogantes formulados por la Dirección del Taller del Espacio Público y los antecedentes referenciados, se aprecia que hay dos actuaciones administrativas en curso asociadas a un mismo espacio físico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. De una parte, la Universidad solicita los lineamientos para el Plan de Regularización y Manejo por etapas, y, por la otra, la petición del IDU de la Reserva de Espacio Público para la implantación del Puente Peatonal de la calle 26A por la Av. Circunvalar (Universidad Distrital Francisco José de Caldas) en cumplimiento a la Acción Popular 2008-00103.

Del estudio urbanístico adelantado por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios para resolver la primera se evidenció que la referida Universidad cumplió con las obligaciones derivadas del proceso de urbanización para su predio, anotando que es un predio consolidado, por lo que afirmó que no hay lugar a realizar exigencia de una carga adicional para espacio público (exigencia de control ambiental); además, esta Dirección mediante memorando 3-2020-08375 del 29 de abril del año en curso, informa que "*no existe un pronunciamiento de la Universidad Distrital respecto al diseño e implementación del puente peatonal en parte de sus predios, por lo menos no, dentro del trámite del Plan de Regularización (…)".* En este mismo sentido, la Dirección del Taller del Espacio Público mediante memorando 3-2020-08666 del 7 de mayo de 2020 advierte *"(…) La solicitud de Reserva de Espacio Público para el Puente Peatonal ubicado en la Calle 26A por Av. Circunvalar* ***NO*** *presenta*

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

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

ningún pronunciamiento particular y concreto de la Universidad Distrital respecto del diseño e implantación del puente peatonal en parte de sus predios." -énfasis propia de la transcripción-.

Imagen Superposición de plano de localización de nuevas edificaciones con respecto a plano urbanístico SF7/1-00 Memorando 3-2020-07630 del 7/04/2020 Dirección de Planes Maestros y Complementarios.

En la segunda actuación, el IDU en vía de cumplir la Acción Popular AP 2008-00103 presenta solicitud de Reserva de Espacio Público para la implantación del puente peatonal por lo que allega los diseños y propuesta de implantación del puente, de allí, uno de los accesos y apoyo descansa directamente sobre predios de la Universidad Distrital sin que se determine un pronunciamiento expreso por parte de esta, lo que motiva los siguientes interrogantes: "*(…) Teniendo en cuenta que el puente peatonal se va a implantar en un sector del predio de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, del cual no se cuenta con acto administrativo o actuación urbanística que lo haya subdividido (…) Debe haber autorización por parte de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para la imposición de la Reserva para Espacio Público? (…)".*

Imagen Implantación Propuesta de Rampas y Apoyos (Fuente IDU y BDGC) memorando 3-2020-08039.

Aun así, mediante el radicado 1-2020-3467 del 11 de marzo de 2020, el IDU allegó a la Secretaría Jurídica Distrital el informe requerido por el Juzgado 40 Administrativo del Circulo

de Bogotá, allí menciona que tramitó ante la Universidad "*el uso de la zona con señalamiento de control ambiental conforme a lo establecido en el documento de factibilidad del Contrato IDU 1406 de 2013 y demás documentos relacionados."*; más adelante agrega "*Con el fin de determinar las obligaciones o no del control ambiental, se adelantó reunión en la Secretaría Distrital de Planeación con la participación de la Dirección de Vías y Transporte, la Dirección del Taller del Espacio Público y Dirección de Planes Maestros y Complementarios donde se determinó que el predio tiene una condición de consolidado debido a la licencia tramitada con anterioridad que lo exime de la exigencia del control ambiental."*

En el mismo informe, señala que debido a la "*urgencia del cumplimiento de la orden Judicial"* le solicita a la Secretaría Distrital de Planeación "*que antes de que sea expedido el PRM de la Universidad Distrital se tuviera en cuenta la información remitida sobre el proyecto del puente peatonal y de esta manera se facilitara la adecuada articulación de los estudios y diseños del proyecto del puente peatonal, en particular la zona de la franja de control ambiental de los terrenos de la Universidad Distrital localizados sobre el costado occidental de la Av. Circunvalar."* En este orden, propone que el puente peatonal "*debería ser tenido en cuenta como una determinante para la adopción e implantación del PRM por parte de la Universidad Distrital."*

El IDU en lo atinente a "*la trazabilidad de las acciones adelantadas por el Instituto con la Universidad Distrital",* describe los contactos por correo electrónico desde 2018 y reseña el "*traslape"* de la construcción del edificio de laboratorios con el montaje del puente peatonal, advierte que el 23 de abril de 2019 en reunión con la División de Recursos Físicos de la Universidad Distrital "*se socializó el montaje de los proyectos"* y en "*junio 11 de 2019 correo de la División de Recursos Físicos de la U. Distrital a la DTDP Predios: Invitación a la estructuración de un convenio para la armonización de los dos proyectos. Junio 12 de 2019 Reunión de estructuración de convenio en la cual la Universidad no está de acuerdo con la implantación de (sic) puente, pero se remiten los permisos para adelantar los estudios de (sic) del contrato IDU 1537 de 2017, que tiene como objeto la construcción del puente peatonal. Junio 18 de 2019 Solicitud para que la Universidad remita los permisos señalados, los cuales llegaron y se adelantaron los estudios correspondientes."*

A lo anterior hay que agregar que la Dirección Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital mediante radicado 1-2020-15197 del 16 de marzo de 2020 informó a la Secretaría Distrital de Planeación que en atención al requerimiento del Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá, el IDU envió informe técnico de las actuaciones surtidas para dar cumplimiento a la Acción Popular 2008-00103, de paso, solicitó a esa Dirección *"(…) se vincule a la parte administrativa de esa entidad [Secretaría Distrital de Planeación] que está a cargo de los planes de regularización con la Universidad Distrital, para que se concedan los permisos necesarios para la instalación del puente peatonal ordenado en la sentencia judicial."*

Conforme al apoyo solicitado por la Dirección del Taller del Espacio Público para rendir el informe a la Dirección Distrital de Gestión Judicial, la Dirección de Planes Maestros y Complementarios mediante memorando 3-2020-07630 del 7 de abril de 2020 informa a la Dirección del Taller del Espacio Público en relación con el trámite del Plan de

Regularización y Manejo por disposición de los Decretos Distritales 079 de 2015 y 430 de 2005 "*únicamente se requiere de parte del interesado la descripción general del objeto de la regularización y la justificación clara de la necesidad inmediata de prestación del servicio social para la protección del derecho fundamental que se encuentra vulnerado. (…) De acuerdo con lo anterior, y dado el alcance que tienen los PRM, las solicitudes para estos trámites presentadas a esta Secretaría no incluyen propuestas de desarrollo arquitectónico, razón por la cual no es factible determinar si la implantación del Puente Peatonal, propuesta por el IDU, se ubica sobre la zona que pretende ocupar con edificaciones la Universidad Distrital."*

Reitera que "*la Dirección ha identificado que bajo las condiciones urbanísticas actuales del predio de la Universidad Distrital, no es jurídicamente posible hacer exigencias adicionales de suelo para ceder al Distrito, por cuanto el predio objeto del plan de regularización y manejo, es un predio que ya cumplió con el debido proceso de urbanización y por lo tanto se entiende consolidado. Así mismo, como ya se mencionó anteriormente, el alcance de los planes de regularización y manejo es establecer las acciones de mitigación de impactos urbanísticos y las normas que regirán los predios objeto de regularización.*

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta que en su comunicación nos refiere el trámite de una solicitud de Reserva de Espacio Público para el Puente Peatonal, actualmente en curso, es de precisar que en tanto sea aprobada dicha reserva, previo a la aprobación del PRM por etapas, esa condición se incorporará como una determinante urbanística, y por lo tanto, el proyecto de ampliación que eventualmente desarrolle la Universidad Distrital en el marco del PRM estaría en obligación de respetar dicha reserva."

RESPUESTA AL CUESTIONARIO.

Para efectos de la respuesta al cuestionario formulado se tuvo en cuenta los antecedentes de la petición y se solicitó apoyo mediante los radicados 3-2020-08017 del 20/04/2020 a la Dirección de Defensa Judicial; 2-2020-19401 del 20/04/2020 al DADEP y solicitud aclaración 2-2020-21049 del 6/05/2020; 3-2020-08039 del 21/04/2020 solicitud de complementación a las Direcciones del Taller del Espacio Público, Planes Maestros y Complementarios, y Vías Transporte y Servicios Públicos. Con la recopilación de la información se analizó la cuestión y se da respuesta en los siguientes términos:

"(…)

1. El (los) predio(s) de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas deben considerarse predios fiscales o predios privados?

(…)

***Es decir, se hace una reserva cuando hay predios privados para ello y de ser predios fiscales ¿aplicaría la misma condición?."*.**

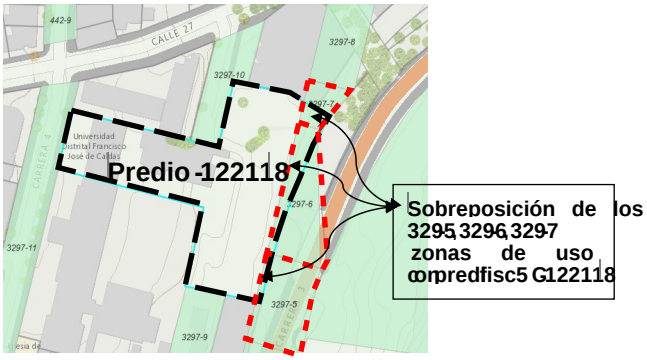
***EVITE ENGAÑOS**: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

Con respecto a la primera parte de la pregunta se consultó al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público mediante oficio 2-2020-19401 del 20 de abril de 2020 el cual tuvo como respuesta el radicado 1-2020-18832 del 4 de mayo de 2020 donde informó a esta Dirección "*(…) me permito dar respuesta enviando la certificación de Bienes del Patrimonio Inmobiliario Distrital – sector central, del RUPI 2-528 que corresponde al predio fiscal donde se ubica la sede de La Macarena – Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Predio Fiscal ubicado en la Kr 3 No. 26 A – 40 de Propiedad del Distrito Capital de conformidad con la Escritura Pública 1832 del 10 de julio de 1951 otorgada en la Notaría Tercera (3) de Bogotá y debidamente registrada en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-1511635. (…)",* Referencia Catastral AAA0156KMSK. Consultado el "*Certificado de Bienes del Patrimonio Inmobiliario Distrital – Sector Central"* se lee "*1. El predio descrito se certifica como un BIEN FISCAL, PROPIEDAD DEL DISTRITO CAPITAL".*

En consideración a que el predio de la Kra 4 # 26B-54-, objeto de la consulta de la Dirección del Taller del Espacio Público relacionado con la petición de los lineamientos para el Plan de Regularización y Manejo de la aludida Universidad no fue mencionado en la respuesta del DADEP se solicitó precisión sobre el particular radicado 2-2020-21049 del 5 de mayo de 2020. El DADEP mediante radicado 1-2020-20336 del 18 de mayo de 2020 informó que revisados los sistemas de información de la Defensoría del Espacio Público SIGDEP y del SIDEP se evidenció:

> "*no se encuentra el predio en comento incorporado en el Registro Único de Patrimonio Inmobiliario Distrital; motivo por el cual, no es posible generar la correspondiente certificación de Bienes Fiscales y Públicos del Nivel Central del Distrito Capital.*
>
> *De otra parte, revisada la información de las capas propias de la UAECD en el sistema cartográfico del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público SIGDEP, se evidenció que el predio con matrícula inmobiliaria* 50C-1221185 y CHIP AAA0087LXKC *se sobrepone particularmente con zonas de cesión de uso público de la Urbanización La independencia, aceptada en su momento por la Secretaría de Obras Públicas según firma sello en plano No. 105/4-1 de fecha 01 de junio de 1939.*



Fuente: SIGDEP-DADEP Capas propias de la UAECD

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

Las zonas de cesión viales en mención se encuentran incorporadas en nuestros sistemas de información con los RUPI 3297-5, 3297-6, 3297-7. Por lo anterior, se solicita para cualquier trámite ante su entidad tener en cuenta esta sobreposición, esto en virtud del artículo 63 de la Constitución Nacional."

Consultado el "*Certificado de Tradición y Libertad"* del *"VUR*" anexo a la respuesta del DADEP registra para el predio las direcciones KR 4 26B 54 (Dirección Catastral), Carrera 4 # 26B-54 y Carrera 4 26A-50; adquirido por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas a la Comunidad Hijas de María Inmaculada para el Servició Doméstico y Protección de la Joven, mediante escritura 3202 de 1988.

Conforme al Acuerdo 03 del 8 de abril de 1997 expedido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Francisco José de Caldas, determinó que "*la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, creada mediante Acuerdo No. 10 de 1948 por el Concejo de Bogotá, es un ente universitario autónomo de carácter estatal del orden Distrital de Santa Fe de Bogotá D.C., con personería jurídica, gobierno, rentas y patrimonio propio e independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes o por el producto de impuestos, tasas o contribuciones y venta de servicios. Su sede de gobierno y domicilio principal es la ciudad de Santa Fe de Bogotá Distrital Capital, República de Colombia".*

En lo atinente a sus atribuciones el citado Acuerdo dispone "*Es autónoma para gozar y disponer de los bienes y rentas que conforman su patrimonio, con el fin de programar, aprobar, modificar y ejecutar su propio presupuesto en los términos definidos en la ley y normas pertinentes. Los bienes de la Universidad son imprescriptibles e inembargables*.". Conforman su patrimonio y rentas, entre otros, "*los bienes muebles e inmuebles, los derechos materiales que le pertenecen o que adquiera a cualquier título y las rentas o recursos que genere por cualquier concepto."*

En este orden, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas creada por Acuerdo Distrital del Concejo de Bogotá, es un ente estatal del Distrito Capital, destinado a la prestación del servicio de educación universitaria, por consiguiente, es una persona jurídica de carácter público y dentro de su patrimonio tiene bienes inmuebles de naturaleza imprescriptibles e inembargables, con atribuciones para adquirir y disponer de bienes inmuebles sujeto a las disposiciones del derecho público y la legislación civil Colombiana.

Para la respuesta a la segunda parte de la pregunta formulada a la luz del artículo 445 del POT y el Decreto Distrital 279 de 2003 "***Es decir, se hace una reserva cuando hay predios privados para ello y de ser predios fiscales ¿aplicaría la misma condición?."*****,** en primer lugar hay que decir que no corresponde a las atribuciones de esta Secretaría en armonía con el Decreto Distrital 016 de 2013 establecer si dichas disposiciones son aplicables a *"predios fiscales*", merced a que estamos frente a preceptos de categoría de Decreto con fuerza de Acuerdo y de Decretos Distritales del Alcalde Mayor.

Al margen de lo dicho, también hay que señalar que el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 dispone que "*En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicción 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.*", en esta medida el presente concepto ilustrará la cuestión en procura de dar lineamientos generales en tanto el concepto se profiere conforme al artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015 pues no le corresponde decidir asuntos particulares y concretos.

Existe nutrida jurisprudencia que establece la diferencia entre bienes de uso público y bienes fiscales:

> "*(…) La clasificación de los bienes estatales entre bienes de uso público y bienes fiscales viene dada inicialmente por el artículo 674 del Código Civil, el cual denomina a los primeros como "bienes de la Unión", cuya característica principal es que pertenecen al dominio de la República. Seguidamente, establece que cuando el uso de estos bienes pertenece a los habitantes de un territorio como las calles, plazas, puentes, etc, se llaman "bienes de la Unión o de uso público" o "bienes públicos del territorio". Finalmente, cuando estos bienes se encuentran en cabeza del Estado, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman "bienes fiscales" o, simplemente, "bienes de la Unión".*
>
> *(…) Por estar bajo la tutela jurídica del Estado, los bienes de uso público y los bienes fiscales son objeto de protección legal frente a eventos en los cuales los particulares pretendan apropiarse de ellos. (…) los bienes de uso público tienen como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general y los bienes fiscales constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales".*[2]

Los bienes fiscales "*también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno "igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes" y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva "con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley (…)".*[3]

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado "*(…) En cuanto hace referencia a la destinación para la prestación de un servicio púbico, la Corte Constitucional ha definido que "los servicios públicos en general son actividades inconfundibles e inherentes a la finalidad del Estado Social de derechos, que busca servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución". Así, los bienes destinados a la prestación de un servicio público son aquellos que materialmente habrán de ser utilizados por una entidad para actividades que el ordenamiento jurídico*

---

[2] Corte Constitucional Sentencia T-314 de 2012.
[3] Corte Constitucional Sentencia C-255/12

ha catalogado como servicios públicos o asistenciales, por ejemplo: salud, educación, recreación y deporte, servicios públicos domiciliarios, entre otros. (…)".[4]

La Corte Constitucional en procesos de recuperación del espacio público ha señalado similitudes entre bienes de uso público y bienes fiscales advirtiendo a las autoridades administrativas que "(…) *no pueden sustraerse únicamente a una categoría específica de ellos, ya que como se expuso, tanto los de uso público como los fiscales, están destinados a la "utilidad pública"; es decir, ambos comparten esta especial connotación, pues forman parte del mismo patrimonio, lo que permite concluir que las reglas jurisprudenciales aplicables a la protección del espacio público son igualmente asimilables cuando se trata de bienes fiscales, en tanto ambos radican en cabeza del Estado y tienen objetivos idénticos, en función del servicio público."*[5]

El artículo 230 Constitucional determina la "*jurisprudencia*" como criterio auxiliar dentro de las fuentes de derecho, en este sentido, la Corte Constitucional advirtió "(…) *Si bien la jurisprudencia no es obligatoria (artículo 230 de la Constitución Política), las pautas doctrinales trazadas por esta Corte, que tienen a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse. Cuando la ignoran o contrarían no se aparta simplemente de una jurisprudencia -como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquélla en que ha sido entendida por el juez constitucional a través de la doctrina constitucional que le corresponde fijar."*[6]

La "*similitud*" señalada en el examen constitucional entre bienes de uso público y bienes fiscales sostiene por vía de doctrina constitucional que la aplicación normativa de estas figuras no puede limitarse al análisis aislado de sus enunciados, sino que es preciso evaluar su aplicación en un sentido amplio, sin desnaturalizarlas ni exceder los límites que las diferencian, obrar que cuenta con respaldo de la Corte Constitucional en la supremacía de las competencias como guardiana de la Constitución Política de Colombia a la cual están sometidas las autoridades judiciales y administrativas.

En concepto del 2 de noviembre de 2005 La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el análisis de las categorías de bienes de uso público y bienes fiscales en lo atinente a la capacidad de disposición de estos por parte del titular de derechos de dominio señaló "*(…) En criterio de la Sala una clasificación sencilla que pudiera abarcar el conjunto de estos bienes, debe estar centrada en la presencia o no de la posibilidad de disposición de los mismos, de manera que uno de los grupos está conformado por aquellos bienes cuyo dominio se ejerce por las entidades públicas de manera similar al de los particulares, y por lo mismo (bajo múltiples limitaciones) están en el comercio, son enajenables, y con ellos se conforma el patrimonio de las entidades dueñas, y el otro grupo o categoría está conformada por todos aquellos bienes que no están en el comercio y tienen los atributos fijados por la misma Constitución de ser inalienables,*

[4] Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil 18 de junio de 2014. Radicación Interna 2154.
[5] ibidem
[6] Corte Constitucional Sentencia T-260 de 1995

***EVITE ENGAÑOS**: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

inembargables e imprescriptibles. (…) Los bienes fiscales, pues cada entidad es propietaria de un número fijo de éstos, y a la vez, al ser transables, se encuentran inscritos en las oficinas de instrumentos públicos."

Sin perder su categoría de bienes fiscales queda claro que hay una serie de bienes fiscales cuya titularidad del dominio está en cabeza del Estado a través de sus entidades representantes, sometidos a la prestación de un servicio público que se comportan, "*bajo múltiples limitaciones"* como predios privados en materia de disposición de la propiedad.
De otra parte el artículo 139 de la ley 1801 de 2016 – Código nacional de policía, incluye a los bienes fiscales dentro del concepto de espacio público como una categoría de este:

"ARTÍCULO 139. Definición del espacio público. *Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.*

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

PARÁGRAFO 1. *Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.*

PARÁGRAFO 2. *Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren."* (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, los artículos 8 y 9 del Decreto Distrital 279 de 2003 hacen relación a los requisitos y competencia para la construcción de puentes peatonales, con sujeción a los estudios de necesidad y factibilidad técnica, en el entendido de satisfacer necesidades

urbanas colectivas de movilidad. A su turno, el artículo 268 del POT establece que los "*Los puentes y enlaces peatonales hacen parte del espacio público y para su desarrollo se podrá utilizar el espacio aéreo o el subsuelo. Los enlaces pueden ser de los siguientes tipos: 1. Entre inmuebles privados. 2. Entre inmuebles privados y elementos del espacio público. 3. Entre bienes de uso público. Los tipos de enlaces serán autorizados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD),* ***previo análisis de factibilidad técnica, impacto urbano y viabilidad del proyecto presentado por la entidad peticionaria****."* -énfasis fuera de texto-.

De los supuestos normativos transcritos se concluye que no hay limitación o restricción respecto a la naturaleza pública o privada de las áreas en las que podría ldesarrollar estructura de un puente peatonal . En la "*similitud*" establecida por la doctrina constitucional entre bienes públicos y privados flexibiliza el sentido normativo para fijar campos de maniobra en su aplicación sin perder la naturaleza que los caracteriza, en virtud a que no se puede desconocer la complejidad y singularidad de la realidad social, la cual no puede ser abarcada por completo dentro del ordenamiento positivo, de ahí, que siempre existirá la probabilidad que los hechos superen las normas, por lo que procede armonizarlas sin anulación del sentido normativo de las mismas.

Teniendo en cuenta que el puente peatonal se va a implantar en un sector del predio de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, del cual no se cuenta con acto administrativo o actuación urbanística que lo haya subdividido, es viable para esta Dirección realizar la reserva para espacio público solamente en la porción de terreno en la que se plantea ubicar el tramo occidental del puente peatonal?."

Inicialmente hay que indicar que el artículo 9 del Decreto Distrital 279 de 2003[7] prescribe que "*el Departamento Administrativo de Planeación Distrital a partir del estudio de necesidad y factibilidad técnica"* autorizará los puentes peatonales y la factibilidad técnica se sustentará en "*a. La existencia de espacio público, de las zonas de reserva para tal fin y de predios privados abiertos al público, para su adecuada implantación y desarrollo; (…)"*, además, el artículo 268 del POT establece los tipos de enlace para los puentes y prescribe que la SDP los autorizará "*previo análisis de factibilidad técnica, impacto urbano y viabilidad del proyecto presentado por la entidad peticionario".*

La Secretaría Distrital de Planeación para determinar y delimitar como zonas de reserva para espacio público para la implantación del puente peatonal requiere por disposición legal la presentación de estudios de necesidad y factibilidad técnica, impacto urbano y viabilidad del proyecto presentado por la entidad peticionaria, de tal forma debe definir con precisión "*a. La existencia de espacio público, de las zonas de reserva para tal fin"*, aquí hay que recordar que el Consejo de Estado en la sentencia del 2 de marzo de 2000[8], señaló que las normas urbanísticas son de utilidad pública y exigen aplicación inmediata: "(…) *Las normas*

[7] Decreto Distrital 279 de 2003 "*Por el cual se reglamentan los puentes peatonales en el Distrito Capital".*

[8] Expediente 5608-2000, Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

urbanísticas son de utilidad pública, y por lo tanto, tienen efecto general inmediato, como lo preceptuó el artículo 18 de la Ley 153 de 1887, salvo que, excepcionalmente, en ellos se incorporen regulaciones especiales o de transición para la situación jurídica en curso para la fecha de su vigencia."

En este orden, dichos estudios son el soporte para las decisiones de la administración, luego deben contener, entre otros, los elementos urbanísticos, técnicos y jurídicos que precisen la propuesta de reserva de espacio público señalando el área de los predios que serán incluidos en la delimitación de reserva con identificación absoluta de: dirección, CHIP, folio de matrícula, plano urbanístico y área de terreno disponible que sea viable para la reserva de espacio público y sus conexiones, sin perjuicio de que dichos estudios con posterioridad sean objeto de aclaración o modificación una vez se adelante el estudio técnico y jurídico definitivo para la expedición del acto administrativo de afectación predial.

La información del "*estudio de necesidad y factibilidad técnica"*, debe corresponder a criterios de viabilidad razonable a la voz del artículo 268 del POT y ser eficaz sobre el área de terreno objeto de reserva con relación a los derechos de disposición del titular del predio, máxime si sobre la misma este tiene expectativas de usarlo para fines propios, como sucede en el caso concreto, donde la Universidad Francisco José de Caldas requiere el área para la construcción de laboratorios de investigación y docencia y el IDU necesita de la misma área para la implantación de las rampas y soportes del puente.

El Plan de Regularización y Manejo por etapas y la reserva para espacio público son instrumentos reglados con consecuencias futuras técnicas y jurídicas, para el primero la Secretaría Distrital de Planeación "*expedirá mediante oficio los lineamientos generales para la mitigación de impactos. Con ese oficio el interesado podrá solicitar la licencia urbanística respectiva.[9]"*. Para el segundo, el artículo 446 del POT dispone que el "*Departamento Administrativo de Planeación Distrital"* -DAPD, hoy Secretaría Distrital de Planeación -SDP determinará y delimitará las áreas de reserva mediante resolución, y el artículo 445 ídem define que son las zonas de reserva[10] señalando su propósito "*a fin de que sean tenidas en cuenta para la imposición oportuna de las respectivas afectaciones".*

De tal suerte, el área objeto de reserva no puede suscitar duda o dificultad pues no es un mero referente preliminar, sobre ella habrá lugar a "*licencia urbanística*" la cual creará

---

[9] Artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015 "*Por el cual se complementan y modifican los procedimientos para el estudio y aprobación de los Planes de Implantación y Planes de Regularización y Manejo, contenidos en los Decretos Distritales 1119 de 2000 y 430 de 2005, y se dictan otras disposiciones."*

[10] Art. 445 POT definición áreas de reserva "(…) *las áreas del territorio Distrital que de conformidad con este Plan de Ordenamiento o con cualquiera de los instrumentos que lo desarrollen, sean necesarias para la localización y futura construcción de obras del sistema vial principal de la ciudad, de redes matrices de servicios públicos, de equipamientos colectivos de escala urbana y, en general de obras públicas o para la ejecución de programas o proyectos con inversión pública, o para protección ambiental, a fin de que sean tenidas en cuenta para la imposición oportuna de las respectivas afectaciones."*

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

derechos adquiridos y las "*afectaciones*" crearán o modificaran restricciones sobre derechos reales, actos de especial trascendencia jurídica, que en presencia de disputa o colisión de derechos pueden extenderse hasta detener la ejecución de las obras y llevar años para su resolución judicial.

De otra parte, la Corte Constitucional en presencia de colisión de derechos constitucionales ha dicho "*El principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro",* por consiguiente, para el caso hay que examinar que el artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015 dispone que Plan de Regularización y Manejo por etapas se formula para la prestación inmediata de un servicio social asociado a la protección de derechos fundamentales y la solicitud de reserva de espacio público para el puente peatonal se realiza en cumplimiento de la Acción Popular AP 2008-00103 por vulneración de derechos colectivos especialmente de las personas con movilidad reducida al "*(i) goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y (ii) a la seguridad pública"*, así que estamos frente a dos derechos que deben ser armonizados.

La Ley 388 de 1997 dispone que el "*el ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: 1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común (…)"*[11], en el ejercicio de esta función pública la Secretaría Distrital de Planeación está llamada a procurar la eficacia de sus decisiones con sujeción a los principios de la función administrativa del artículo 209 constitucional y 3 de la Ley 1437 CPACA previendo futuros conflictos en su ejecución:

> "*Artículo 3. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales:*
>
> *(…) 11. En virtud del principio de eficacia,* ***las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad*** *y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa."* -énfasis fuera de texto-.

En lo atinente a la pregunta "*es viable para esta Dirección realizar la reserva para espacio público solamente en la porción de terreno en la que se plantea ubicar el tramo occidental del puente peatonal",* Partiendo de la definición de zona de reserva del artículo 445 del POT y la competencia de la Secretaría Distrital de Planeación ordenada en el artículo 446 del mismo ordenamiento, no se vislumbra elementos que permitan comprender una limitación a la autoridad urbanística para las zonas de reserva más allá de la especificidad, para el caso

[11] Artículo 3 Ley 388 de 1997.

concreto, del "*estudio de necesidad y factibilidad técnica"* del puente peatonal de que trata el Decreto Distrital 279 de 2003 y de lo consagrado en el artículo 268 del POT, de donde debe quedar explicita el área destinada al espacio público y la definición de los componentes básicos -accesos y apoyos- del puente para su implantación acorde con la exigencia del artículo 9 ibídem, en que la facticidad se sustentará en "a. *La existencia de espacio público, de las zonas de reserva para tal fin y (…)"*.

En el supuesto que no exista espacio público, o existiendo esté en conflicto, es el peticionario quien debe suministrar a la administración los elementos necesarios para que la decisión de la administración sea expedida conforme a las requerimientos de la ley, por lo que hay que recordar el artículo 268 del POT "*Los tipos de enlaces serán autorizados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD),* ***previo análisis de factibilidad técnica, impacto urbano y viabilidad del proyecto presentado por la entidad peticionaria"*** -énfasis fuera de texto-.

Se reitera el multicitado **"*estudio de necesidad y factibilidad técnica***" es el soporte fundamental para la decisión de la administración y este será el argumento que hace parte de la motivación de la resolución por la cual la Secretaría Distrital de Planeación determina y delimita la zona de reserva para la rampa y soporte del puente, factor que hace parte de la legalidad del acto administrativo so pena de ser declarado nulo en el evento de ser demandado ante el Contencioso Administrativo "*por indebida motivación*".

2. ***Una vez se cuente con la información de la Dirección de Planes Maestros y Complementarios referida a si la implantación del Puente Peatonal, propuesta por el IDU, se ubica sobre la zona que pretende ocupar con edificaciones la Universidad Distrital (según la propuesta del Plan de Regularización y Manejo) se entendería que para armonizar el estudio del PRM de la Universidad Distrital con la Reserva de Espacio Público para el puente peatonal, es necesario:***

   a. ***¿Proceder con la suspensión del trámite del Plan de Regularización y Manejo por etapas de la Sede Macarena B – de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas? De ser así, cuál es el procedimiento jurídico establecido para tal fin?***

   b. ***Proceder con la expedición del acto administrativo que adopte la Reserva de Espacio Público para el puente peatonal a fin de dar continuidad y finalizar el Plan de Regularización y Manejo por etapas de la Sede Macarena B – de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas?***

El interrogante No. 3 es compuesto y se fundamenta sobre una premisa condicionante a la respuesta de Planes Maestros y Complementarios para determinar si la implantación del puente peatonal se ubica sobre la zona que pretende ocupar la Universidad con las edificaciones en el marco del Plan de Regularización y Manejo. Independiente a la espera de una respuesta puntual, dentro de los documentos examinados para la expedición del

presente concepto hay registros documentales en los antecedentes del mismo que dan cuenta del "*traslape"* parcial de los proyectos del Plan de Regularización y Manejo y la implantación del puente peatonal, por lo que las respuestas a los cuestionamientos planteados se proporcionaran sobre este entendido.

En principio, es importante señalar que las actuaciones administrativas de determinar y delimitar las zonas de reserva para espacio público y la del Plan de Regularización y Manejo son actuaciones independientes, con procedimientos y plazos que operan de manera independiente, ninguna está constituida como prerrequisito de la otra.

Para el caso objeto de la consulta, ambas actuaciones recaen sobre un mismo predio, en esta medida, los documentos y estudios aportados en cada petición deben ser completos y suficientes en su análisis técnico y jurídico en lo que concierne al área requerida para sus intereses como quiera que son el fundamento de la decisión de la administración que como ya se dijo tendrán efectos jurídicos propios.

En este sentido, al IDU y a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas como entidades solicitantes, les corresponde definir claramente la gestión de esta porción de suelo en sus peticiones por cuanto son los sujetos habilitados por la Ley para la celebración de los negocios jurídicos, contratos o convenios conforme al ordenamiento civil y administrativo para la disposición del bien inmueble, evento en el cual la Secretaría Distrital de Planeación no tiene atribuciones legales, ni siquiera resolverlo por vía de "*cooperación interinstitucional"* como lo solicitó el IDU en la reunión con la SDP del 31 de enero de 2020 y como quedó descrito en el informe al Juzgado 40.

c. Señalar la Reserva de Espacio Público para el puente peatonal en el Plan de Regularización y Manejo por etapas de la Sede Macarena B – de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas como una obligación del mismo, así su diseño y construcción se encuentre a cargo del IDU en cumplimiento al fallo en segunda instancia, dentro del proceso de la Acción Popular 2008-00103?.

d. Ello implicaría que el PRM se expida condicionado? En tal caso, sería factible condicionar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas al diseño y construcción del nuevo puente peatonal, a cargo del IDU en cumplimiento al fallo en segunda instancia, dentro del proceso de la Acción Popular 2008-000103?

El artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que las sentencias ejecutoriadas *"son obligatorias*" para los particulares y para la administración, de tal suerte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A" falló la Acción Popular 2008-00103-01 y ordenó "*(…) al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, (…) se adelanten las actuaciones administrativas de contratación, construcción, adecuación necesarias para la entrega de las rampas y/o elevadores en el puente ubicado en la carrera 3 con calle 26A a la altura de la Universidad Francisco José de*

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

Caldes, además de la adecuada señalización, que permitan el acceso y circulación de la población con movilidad reducida."

Así las cosas, hay un fallo judicial por cumplir por parte del IDU y la Secretaría Distrital de Planeación no tiene potestades para variar la decisión del Juez en cuanto al sujeto que debe cumplirla, ni puede mudar la orden para imponerla "*como una obligación*" en el trámite de una actuación administrativa como lo es el "*Plan de Regularización y Manejo por etapas de la Sede Macarena B – de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas"* regulada por un procedimiento específico Decretos Distritales 190 de 2004, 430 de 2005 y 079 de 2015 los cuales se adelantan "*por iniciativa propia, o en cumplimiento de una orden impartida por la Administración Distrital"*[12], menos aún, si se tiene que la orden judial aun cuando ordena la construcción de un puente peatonal, no dispone la localización específica del mismo.

Además, que conforme al artículo 4 del CPACA las actuaciones administrativas se inician *"por quienes ejercen el derecho de petición en interés general, en interés particular, por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, o por las autoridades, oficiosamente*". En estricto sentido, transmutar una obligación judicial a una actuación administrativa que no está vinculada a una petición ni de parte ni de oficio y cuyo inicio está regulado de forma específica resulta desproporcionada en tanto no operan al arbitrio o capricho de la Administración.

Al margen de lo anterior, no se puede olvidar, que el artículo 7 del Decreto Distrital 279 de 2003 dispone que *"(…) en vías del Plan Vial Arterial, vías de la malla vial intermedia o en vías locales, que se propongan en zonas con usos dotacionales que albergan gran cantidad de público y desarrollos de alta concentración comercial, etc, deberán ser incluidos en los planos que se presenten para obtener licencia de construcción, y/o urbanización, con la previsión de las área de acceso en espacio público. En los eventos aquí previstos, se deberá tramitar la autorización pertinente ante el DADEP, antes de presentar la solicitud de licencia a los curadores urbanos*." En este tópico el trámite de la licencia de construcción del Plan de Regularización y Manejo requiere de los planos "*con la previsión de las áreas de acceso en espacio público"* para la factibilidad del puente.

e. Debe haber autorización por parte de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para la imposición de la Reserva para Espacio Público?

Esta Dirección considera que debe existir un entendimiento entre el IDU y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas Universidad Distrital.

Existe otro mecanismo jurídico que permita llevar a cabo la reserva para espacio público sin el consentimiento de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas?.

[12] Art. 430 del POT

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

No basta una "*autorización"* para la "*imposición de la Reserva para Espacio Público*", resultaría precaria en materia de derechos reales, por cuenta que el área del predio es un elemento esencial del derecho de propiedad y las acciones que la hagan variar como aumento, disminución, modificación o extinción alteran la estructura de la propiedad, de suyo, las solemnidades exigidas por la Ley, demandan acreditación documental idónea y registro en la oficina de instrumentos habida cuenta que son actos de disposición del derecho de propiedad. En todo caso, debe estar absolutamente claro, expreso y por escrito la voluntad y el consentimiento del respectivo titular del derecho de dominio en torno a las situaciones de hecho y de derecho que se dispongan y que puedan afectar la propiedad.

En lo relativo a "*Existe otro mecanismo jurídico que permita llevar a cabo la reserva para espacio público sin el consentimiento de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas?"*, conviene señalar que los artículos 3, 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011 prevén:

> "*Artículo 3. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales:*
> *(…)*
>
> ***1.*** *En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas* ***se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.***
> *(…)*
>
> *6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y adelantarán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.*
> *(…)*
>
> *9. En virtud del principio de publicidad,* ***las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna****, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. (…)".*
>
> *Artículo 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión****, les comunicará*** *la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere,* ***para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos (…)"***

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

Artículo 38. Intervención de terceros. Los terceros podrán intervenir en las actuaciones ***administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades*** *de quienes son parte interesada, en los siguientes casos:*
(…)

2. *Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular****, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios.***
3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general." -énfasis fuera de texto-.

El legislador consagró los mecanismos que permiten la intervención de las personas beneficiadas y afectadas en las decisiones de la administración como derecho fundamental al debido proceso en las actuaciones administrativas. Tratándose de terceros, estos participaran con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de las partes interesadas, por lo que pueden constituirse como parte de la actuación y hacer valer sus derechos. Todo ello como manifestaciones concretas del principio de participación que les permiten ser oídos y tenidos en cuenta en las decisiones de la administración para que esta cuente con suficientes elementos de juicio y pueda expedir decisiones ajustadas a derecho.

La Corte Constitucional sobre el particular ha señalado *"(…) Aunque es cierto – como lo afirma el juez de tutela de primera instancia – que la actual legislación no prevé ningún instrumento como los anotados para convocar a las personas afectadas en el proceso de diseño y ejecución de obras y planes urbanísticos, la administración no puede ser ciega a las circunstancias individuales o comunales, ni simplemente legitimar su actuación con fundamento en la prevalencia del interés general (CP art. 1) o en la función social de la propiedad (CP art.58).*[13]

El establecimiento de las zonas de reserva necesarias para la implantación de los puentes peatonales se regula por los Decretos Distritales 190 de 2004 y 279 de 2003, a su turno, el Plan de Regularización y Manejo igualmente por el POT y los Decretos Distritales 430 de 2005 y 079 de 2015, preceptos de carácter procedimental cuya función es instrumentalizar la actuación como medio para alcanzar su fin como lo consagra el artículo 4 del Código de Procedimiento Civil.[14]

Así, pues, sobre las normas procedimentales prevalece el derecho sustancial y los principios generales del derecho, dado que la sujeción de la actividad administrativa al

---

[13] Sentencia T-530 de 1992.
[14] Art. 4 C.P.C "*Al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimiento es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas del presente Código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales de derechos procesal, de manera que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes*". -énfasis fuera de texto-.

imperio de la ley no puede reducirse a la observación formal minuciosa y literal de un texto legal específico como una simple atribución mecánica, sino que se refiere al ordenamiento jurídico como conjunto integral, sistemático y armónico de normas, estructurado para la realización efectiva de los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución.

Sucede entonces, que si en ejercicio de estas formalidades y ritualidades surgen asuntos que demandan la intervención de terceros predomina las disposiciones constitucionales y legales sustanciales como lo enfatiza el artículo 34 del CPACA "*Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales.".*
Para el caso, estamos en presencia de derechos fundamentales como el *"derecho al debido proceso"* y "*derecho al acceso a la información",* por lo que procede revisar la afirmación "*los artículos 3, 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011, se aclara que, el trámite de Plan de Regularización y Manejo por Etapas es adelantado directamente por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, propietaria del predio objeto de regularización, por lo cual, dentro de este trámite no hay terceros involucrados."*[15]

Basta recordar que en el caso concreto el Plan de Regulación y Manejo por etapas de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se formula sobre la misma área en la que el IDU propuso la implantación del puente peatonal, situación que por estar inmersa en derechos reales no le compete resolverla a la Secretaría Distrital de Planeación, pero no por ello, debe desconocer que para efectos de su decisión debe ajustarse a las competencias y procedimientos establecidos como medio para posibilitar de manera eficaz la efectividad de las peticiones, por consiguiente, no le es dable sin sustento jurídico o técnico "*imponer"* o seleccionar *"otro mecanismo jurídico que permita llevar a cabo la reserva para espacio público* ***sin el consentimiento*** *de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas"*, pues la administración podría incurrir en una vía de hecho en su decisión por asumir una conducta contraria al ordenamiento jurídico y sacrificar valores y principios constitucionalmente protegidos como derechos fundamentales.

En suma, más que la autorización debe verificarse que la Universidad conoció de la actuación y como potencial afectado hizo parte o intervino en la actuación exponiendo sus razones, intereses o circunstancias en oportunidad y acreditando su postura como titular del derecho de dominio en procura del respeto al derecho del debido proceso, acceso a la información y a los principios administrativos de participación, transparencia y eficacia.

CONSIDERACIONES FINALES

La Secretaría Distrital de Planeación es competente para expedir tanto el Plan de Regularización y Manejo como para determinar y delimitar las zonas de reserva para

[15] Memorando 3-2020-08375 del 29 de abril de 2020 de la Dirección de Planes Maestros y Complementarios.

espacio público necesarias para la implantación de los puentes peatonales, de tal suerte, debe sujetarse a las disposiciones específicas que establecen el procedimiento y las ritualidades de cada instrumento, sin ignorar que hay derechos fundamentales inmersos en las peticiones a resolver, añadiendo, que operan de manera independiente y ninguna es prerrequisito para la otra.

Para el caso concreto, es absolutamente esencial tener definido a través del "*estudio de necesidad y factibilidad técnica",* dispuesto en el artículo 9 del Decreto Distrital 279 de 2003, "*a. La existencia de espacio público, de las zonas de reserva para tal fin y de predios privados abiertos al público, para su adecuada implantación y desarrollo; (…)"*, concordante con el precepto del articulo 268 del POT "*los tipos de enlaces serán autorizados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD),* ***previo análisis de factibilidad técnica, impacto urbano y viabilidad del proyecto presentado por la entidad peticionaria.***"

Conforme a los enunciados normativos que regulan los derechos reales se debe definir y allegar en cada una de las peticiones el documento idóneo que acredite la disposición del derecho del titular de la propiedad sobre el área en que se formulan las peticiones, como componente fundamental de la decisión de la administración, pues se reitera, debe ser motivada, eficaz, armónica, razonable y bajo el principio de la seguridad jurídica.

Las decisiones contenidas tanto en el oficio de los lineamientos para el Plan de Regularización y Manejo como en la resolución que determina la reserva de espacio público para la implantación del puente como futuros horizontes o probabilidades a ser ejecutadas por los peticionarios con efectos jurídicos y técnicos como se examinó en el presente concepto, deben ser armonizados por la Secretaria Distrital de Planeación con sujeción a los documentos suministrados por los peticionarios; con aplicación del ordenamiento de los derechos reales y los requisitos exigidos por las normas que regulan cada instrumento.

Lo anterior, sin olvidar la petición del DADEP en su radicado 1-2020-20336 del 18 de mayo de la presente anualidad concerniente a la "*sobreposición parcial con zonas de cesión de uso público de la Urbanización La Independencia*" del predio con matrícula inmobiliaria 50C-1221185 y CHIP AAA0087LXKC de propiedad de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, donde solicita "*cualquier trámite ante su entidad tener en cuenta esta sobreposición, esto en virtud del artículo 63 de la Constitución Nacional".*

En lo relativo a la petición formulada por la Dirección del Taller del Espacio Público en su comunicación 3-2020-08686 del 7 de mayo de 2020 referida a "(…) *se requiere conocer si la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídico ha emitido oficio alguno de suspensión de términos, a efectos de adelantarlo desde esta Dirección",* aunque la pregunta no es clara, se recuerda que el presente concepto se expide con sujeción a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, según el cual "*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas*

en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución" en tanto, los conceptos no son actos administrativos ni la Dirección de Análisis y Concepto Jurídicos tiene potestad para decidir asuntos de competencias de otras Direcciones de la Secretaría Distrital de Planeación, por lo que se deja en libertad a cada Director para resolver el asunto particular y concreto acorde con sus atribuciones legales y constitucionales.

Sobre informar el número de los radicados por los cuales se elevó consulta al DADEP y a la Dirección de Defensa Judicial, se indica que dichos radicados están referidos en el cuerpo del presente concepto jurídico.

Cordialmente,

Yohana Andrea Montano Rios
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Ma.Concepción Osuna Ch. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos.

EVITE ENGAÑOS*: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999