

Al contestar cite este número:  
Radicado DADEP No. 20181100152071



Bogotá D.C, 23-11-2018  
110 - OAJ

Señor  
**PEDRO MAURICIO SARMIENTO - PEREZ TOBON**  
Representante Legal  
CONSULTORIA URBANA Y AMBIENTAL - URBAM SAS -  
[urbamsas@gmail.com](mailto:urbamsas@gmail.com)  
Ciudad

**ASUNTO:** Concepto jurídico respecto a la entrega real y material de las zonas de cesión de la Urbanización Camino Verde Etapa II al Distrito Capital de Bogotá (por intermedio del DADEP)

**Referencia:** Radicado DADEP No. 2018-400-022048-2 del 19/10/2018  
Radicado DADEP No. 2018-400-023738-2 del 08/11/2018

Señor Sarmiento - Pérez Tobón:

### LA CONSULTA

En su calidad de apoderado especial de la sociedad URBANSA S.A. respecto de la Etapa II de la Urbanización Camino Verde, formuló consulta jurídica respecto a la posibilidad de efectuar la entrega simplificada de las zonas de cesión al Distrito Capital de Bogotá, establecidas como obligación urbanística dentro de la respectiva licencia de urbanización aplicando instrumentos previstos en el Decreto Distrital 545 de 2016.

También manifiesta que a la fecha de la radicación de la solicitud de la referencia, URBANSA S.A. no tiene conocimiento y no ha sido notificada de acción popular respecto del proyecto urbanístico de CAMINO VERDE, en consecuencia, solicita información al respecto.

Previo a responder sus inquietudes puntuales realizaremos un contexto jurídico del asunto.

### COMPETENCIA DEL DADEP

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

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

GHC

Asimismo, el DADEP actualmente con fundamento en el artículo 8° del Decreto Distrital 212 de 2018 (antes era el artículo 7° del Decreto Distrital 445 de 2015) se encarga de representar legalmente en lo judicial y extrajudicial a Bogotá, Distrito Capital, para promover y atender las acciones administrativas, judiciales y extrajudiciales que fueren necesarias para la defensa y saneamiento de los bienes inmuebles que conforman el patrimonio inmobiliario Distrital, incluidos los procesos necesarios para la defensa, custodia, preservación y recuperación de los bienes del espacio público del Distrito Capital, iniciados con posterioridad al 1° de enero de 2002; siempre y cuando, en cumplimiento de las normas procesales vigentes, se cuenten con las pruebas pertinentes e idóneas.

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

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

### LAS CESIONES URBANÍSTICAS O CESIONES OBLIGATORIAS GRATUITAS EN EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

El espacio público, como *derecho colectivo*, goza de la especial protección otorgada por los artículos 63, 82 y 88 de la Constitución Política de 1991, entre otras normas superiores. Entonces al espacio público le es atribuida la misma condición que establece la Constitución, en su artículo 63 respecto de los bienes de uso público, es decir, es inalienable, imprescriptible, e inembargable<sup>1</sup>.

De acuerdo con el artículo 82 de la Constitución Política de 1991, *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. (...)”*.

De otra parte, hay que tener presente que en Colombia se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política de 1991.

<sup>1</sup> *“Los bienes de uso público del Estado, tienen como característica ser inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la Constitución Política).*

*a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.*

*b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.*

*c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados. Corte Constitucional, sentencia T - 566 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero. Esta jurisprudencia ha sido reiterada en múltiples fallos de la Corte Constitucional, entre otros, en las sentencias T - 572 de 1994 y T - 150 de 1995.*



Adicionalmente, dicha norma superior dispone que *“la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal le es inherente una función ecológica”*.

Ahora bien, dentro de los bienes de uso público, se encuentran las cesiones obligatorias gratuitas o también llamadas cesiones gratuitas o también llamadas áreas públicas objeto de cesión o también llamadas cesiones urbanísticas obligatorias<sup>2</sup>, las cuales están consagradas en un conjunto de normas nacionales y distritales.

A nivel nacional, las cesiones obligatorias gratuitas o también llamadas cesiones urbanísticas obligatorias se encuentran consagradas en la Ley 9ª de 1989, artículo 7º, Ley 388 de 1997, artículos 37 y 117, los Decretos Reglamentarios 1504 de 1998 y 1469 de 2010, hoy en día compilados y derogados en el Decreto Nacional 1077 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*, entre otras normas.

A nivel del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, las cesiones obligatorias gratuitas también se encuentran reguladas por un conjunto amplio de normas, entre ellas, tal vez las más importantes son las previstas por el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ (POT DE BOGOTÁ) contenidas actualmente en el Decreto Distrital 190 de 2004 y sus desarrollos normativos; entre ellos, el Decreto Distrital 545 de 2016, *“por el cual se establece el procedimiento para la entrega material y la titulación de las zonas de cesión y bienes destinados al uso público y se dictan otras disposiciones”*.

Por su parte, a nivel jurisprudencial, la Corte Constitucional de Colombia de manera uniforme y reiterativa siempre se ha pronunciado en juicios de constitucionalidad a favor de la exequibilidad de las normas legales que han consagrado las cesiones obligatorias gratuitas o también llamadas cesiones urbanísticas obligatorias.

Magistralmente la Corte Constitucional en la sentencia C - 295 de 1993 con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz se pronunció respecto de las cesiones obligatorias gratuitas, que en últimas son los bienes de uso público que se generan a partir de los proyectos urbanísticos que desarrollan los agentes privados, en estos términos:

*“Aparecen las cesiones obligatorias gratuitas como una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo “con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la*

<sup>2</sup> “Las cesiones urbanísticas o cesiones obligatorias o áreas de cesión pública obligatoria, o también llamadas cesiones obligatorias gratuitas, apropiando la jurisprudencia de la Corte Constitucional proferida al respecto (Corte Constitucional, sentencias C – 295 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C – 495 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell, sin perjuicio de otras), en mi concepto: *corresponden a la contraprestación o carga que les corresponde asumir a los propietarios o promotores de una actuación urbanística cuando adelantan proyectos urbanísticos que han sido aprobados por las autoridades competentes y se materializa en cumplir las obligaciones específicas de entregar, dotar, escriturar y registrar tales áreas de terreno con destino a la conformación del espacio público, a título gratuito a favor del Estado, léase el municipio o distrito con jurisdicción en el territorio específico en donde se adelanta el respectivo proyecto, según las normas vigentes*”. Herrera Carrascal, Giovanni José, 2017, *La Función Ecológica de la Propiedad*. Editorial Gustavo Ibáñez, pág. 105 – 106.

*preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.N.), como también del artículo 82 ibidem que faculta a las entidades públicas para "regular la utilización del suelo" en defensa del interés común. Las cesiones obligatorias gratuitas por razones de urbanismo a que aluden los artículos 1, 2 y 7 inciso primero de la ley 9 de 1989 y la obligación de incluirlas dentro de los planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificado, no violan el derecho de propiedad consagrado en el artículo 58 de la ley suprema, ni ningún otro precepto del mismo ordenamiento".*

De otra parte, también la Corte Constitucional mediante la sentencia C - 495 de 1998 con ponencia del Magistrado Antonio Barrea Carbonell se pronunció respecto de las cesiones gratuitas, así:

*"Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución."*

Teniendo en cuenta las normas, las sentencias y los argumentos jurídicos expuestos anteriormente, este Departamento Administrativo procede a emitir el concepto jurídico requerido conforme con las peticiones de la consulta.

## CONCEPTO JURÍDICO

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

En segundo lugar, también dejamos claro que al ser un pronunciamiento jurídico, en consecuencia, no determina, ni podría hacerlo por falta de competencia nuestra, ningún tema técnico a cargo de la Subdirección de Registro Inmobiliario del DADEP o a cargo de las otras entidades distritales que participan en la cadena de urbanismo y construcción, entre ellas, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDR, etc., etc.

Efectuadas las anteriores aclaraciones, esta Oficina Asesora Jurídica del DADEP conceptúa que sí es viable en el caso de la Etapa II del proyecto urbanístico CAMINO VERDE se pueda aplicar lo preceptuado en el artículo 16 del Decreto Distrital 545 de 2016, respecto a la entrega simplificada de las cesiones. Para tal efecto, se deberán cumplir TODOS los requisitos allí establecidos y mucha atención que según el parágrafo 2º de tal norma: *"Las solicitudes de entrega simplificada de cesiones deberán ser radicadas cumpliendo con la totalidad de los requisitos de este Decreto a más tardar el 31 de diciembre de 2018"*.

Luego, lo determinante es que la solicitud - cumpliendo todos los requisitos - sea radicada a más tardar el 31 de diciembre de 2018 (inclusive); en consecuencia, si eventualmente esta entidad u otras entidades distritales se encontraran en trámite de dar respuesta o superan la fecha señalada pasando al año 2019, en nada afecta este trámite por cuanto el deber





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA  
Departamento Administrativo de la  
Defensoría del Espacio Público

a cargo de los agentes privados se cumple con la radicación en debida forma y antes de vencimiento de la fecha señalada en la norma referida.

De otra parte, respecto a su solicitud expresa de información en cuanto a la acción popular le manifiesto que el Distrito Capital de Bogotá representado por este Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público presentó demanda de acción popular con fundamento en la ley 472 de 1998, entre otras normas, en contra de varios agentes privados, entre ellos URBANSA S.A., con el fin de exigir judicialmente el cumplimiento de obligaciones urbanísticas respecto del proyecto urbanístico de CAMINO VERDE Etapas 2, 3, 4 y 5. Este proceso judicial es distinguido con el radicado 2017-00651, se encuentra en el Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá y actualmente se está surtiendo la etapa de notificaciones.

Les solicitamos de manera respetuosa pero enfática a URBANSA S.A. que acuda ante el Despacho judicial: Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá, se notifique de la demanda, actúe de manera diligente, eficientemente y que logremos sanear adecuadamente esta situación urbanística en pro de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad.

Para esta Oficina Asesora Jurídica del DADEP es claro que independientemente de que ya exista una demanda de acción popular interpuesta por esta entidad en contra de urbanizadores para exigir el cumplimiento judicial de las obligaciones urbanísticas de un proyecto urbanístico específico, lo determinante es que el espacio público (las *cesiones obligatorias gratuitas* o también llamadas *cesiones gratuitas* o también llamadas *áreas públicas objeto de cesión* o también llamadas *cesiones urbanísticas obligatorias* o también llamadas antiguamente *cesiones tipo A*) se reciba, se consolide y se sanee la titularidad del Distrito Capital de Bogotá; es decir, sí es viable jurídicamente recibir / entregar / escriturar tales zonas de cesión, independientemente de que exista un proceso judicial en curso. Esto implica una absoluta y permanente coordinación entre la Subdirección de Registro Inmobiliario y esta Oficina Asesora Jurídica al interior del DADEP.

Ahora bien, una vez se haya saneado el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas a cargo del responsable de aquellas, esta entidad podrá desistir o retirar la demanda o llegar a un acuerdo conciliatorio dentro de la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento prevista por la Ley 472 de 1998, o etc. En conclusión, primero se debe resolver el FONDO de la situación conflictiva urbanística: el incumplimiento de las obligaciones urbanísticas y luego se resolverá la FORMA, es decir, el tema judicial.

Conviene tener presente que en Colombia y en el Distrito Capital de Bogotá es necesario y obligatorio que el urbanizador o constructor responsable de un determinado proyecto urbanístico aprobado por la autoridad urbanística competente cumpla sus obligaciones urbanísticas de: 1) escriturar, 2) registrar, 3) dotar y 4) entregar las zonas de cesión al Distrito Capital de Bogotá - *conforme con las respectivas licencias urbanísticas* -, por intermedio del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, de conformidad con las normas vigentes: artículo 117 de la Ley 388 de 1997, artículo 2.2.6.1.4.6 del Decreto Nacional 1077 de 2015 (antiguo artículo 58 del Decreto Nacional 1469 de 2010) sobre incorporación de áreas públicas, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - POT de Bogotá (incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004), artículos 275 y 276, entre otros, el Decreto Distrital 545 de 2016 que establece el procedimiento para la entrega material y la titulación de las zonas de cesión y bienes destinados al uso público y la Instrucción Administrativa No. 08 del 18 de junio de 2016 expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro respecto a las escrituras de constitución

61c

de urbanización y cesiones urbanísticas al Distrito capital, sin perjuicio de otras normas vigentes que regulen la materia.

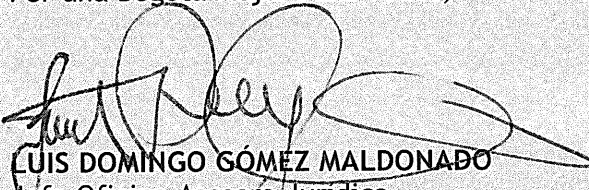
Para efectos de materializar dichas obligaciones urbanísticas de: 1) escriturar, 2) registrar, 3) dotar y 4) entregar las zonas de cesión gratuitas a favor del Distrito Capital de Bogotá, por intermedio del DADEP, por favor radique ante esta Entidad - Subdirección de Registro Inmobiliario (Subdirector de Registro Inmobiliario: Arquitecto Guillermo Ávila Barragán) y anexe TODA la documentación necesaria para el efecto, según las normas respectivas, incluido el artículo 16 del Decreto Distrital 545 de 2016, respecto a la entrega simplificada de las cesiones, y si quiere, adjuntando copia de este concepto jurídico.

No sobra mencionar que es un deber de los urbanizadores y constructores cumplir a cabalidad todas sus obligaciones urbanísticas - *impuestas por la licencia de urbanización aprobada por la autoridad urbanística competente* - frente al Estado (en este caso el Distrito Capital de Bogotá, por intermedio del DADEP), so pena de incurrir eventualmente en infracciones urbanísticas con las consecuencias jurídicas a que a ello haya lugar según las normas vigentes.

También le informo que el Dr. MARC EICHMANN PERRET, Gerente General y Representante Legal de URBANSA S.A., tanto en la reunión efectuada en el DADEP el 7 de noviembre de 2018, como mediante comunicación radicada en el DADEP No. 2018-400-024349-2 del 16 de noviembre de 2018, manifestó que él en su calidad de Gerente General y Representante Legal es quien puede suscribir comunicaciones oficiales, válidas y conducentes por parte de la sociedad con ocasión de la Acción Popular y el proceso de retiro del Registro Único de Patrimonio Inmobiliario, sobre los inmuebles que hacen parte de la Urbanización Camino Verde.

El presente concepto jurídico no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un Título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Por una Bogotá Mejor Para Todos,

  
**LUIS DOMINGO GÓMEZ MALDONADO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

**DATOS DE PRODUCCION Y ARCHIVO:**

Proyectó: Giovanni Herrera Carrascal *GH*  
Revisó y aprobó: Luis Domingo Gómez Maldonado  
Fecha: Noviembre de 2018  
Código de archivo: 1100800 - Conceptos Jurídicos

C.C. GUILLERMO AVILA BARRAGÁN - Subdirector de Registro Inmobiliario - DADEP

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