

SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Respecto del acto por medio del cual se transfieren Áreas de Cesión de la Urbanización el Tejar a la Defensoría del Espacio Público de Bogotá / CESIÓN DE ZONAS DE ESPACIO PÚBLICO – Requisito de aprobación previa de los planos definitivos de las áreas de transferencia / CESIÓN DE ZONAS DE ESPACIO PÚBLICO – Se hizo con base en unos planos que no son definitivos y que posiblemente corresponden a propiedad privada / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Traslado. Silencio parte demandada / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Procede respecto del aparte que hace remisión al plano de loteo que identifica las zonas de cesión de uso público transferidas a la Defensoría del Espacio Público de Bogotá por no ser definitivo

De los argumentos expuestos por los peticionarios, se evidencia que la validez del acto administrativo se cuestiona por el hecho de que las entidades responsables debían hacer entrega de las zonas de cesión, previa aprobación de los planos definitivos, actividad que, sostienen, no se realizó. [...] [E]l hecho presentado por la parte demandante consistente en que, según lo afirman, no se aprobaron los planos definitivos, está respaldado en los elementos probatorios allegados en la solicitud de medida cautelar, por lo cual es suficiente para que prospere la suspensión de los efectos del acto administrativo, en cuanto que fundamenta la cesión en el plano 427/4, pues satisficieron los requisitos exigidos en el artículo 231 inciso primero de la ley 1437 de 2011, en tanto que el cuestionamiento de su validez surge del análisis del acto administrativo y del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. En efecto, el debate que se plantea respecto del acto administrativo demandado, que se resolverá de fondo en la sentencia, consiste en que la cesión de los espacios se realizó sobre terrenos que comprenden, al parecer, propiedad privada de los habitantes del barrio El Tejar, precisamente por fundamentarse dicha decisión en unos planos que no son definitivos. [...] [S]e evidencia, el plano de loteo en el cual se basó el acto acusado para hacer la transferencia de las zonas de cesión de espacio público se establece que los lotes de ayuda mutua de terrenos comprendidos entre las manzanas 19 a 32 tendrán un tamaño inferior al que fue adjudicado mediante escritura pública, pues, mientras en las escrituras se señala que los mismos tendrán un área entre los 89 y 145 metros cuadrados, en el plano de loteo se indica que el área de cada uno será de 88 metros cuadrados. [...] A lo anterior se suma que el Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público, en Acta de toma de posesión 1485 de 15 de mayo de 2001, que anula y reemplaza el acta de aprehensión nro. 008 de 1990, pone en evidencia [...] cómo predios privados presuntamente están invadiendo el espacio público en el Barrio EL TEJAR, lo que hace evidente un problema en cuanto al metraje que se debe resolver en el curso del proceso. [...] En este orden de ideas, teniendo en cuenta que las pruebas aportadas en esta etapa procesal dan cuenta de la necesidad de adoptar medidas provisorias en aras de impedir la configuración de un perjuicio basado en un acto administrativo que vulnera derechos, este es, la supresión de manera definitiva de una porción de terrenos presuntamente de propiedad privada de un conjunto de personas que habitan el barrio el Tejar en la ciudad de Bogotá, el Despacho accederá a la medida cautelar de suspensión, pero únicamente del aparte que hace remisión al plano de loteo 427/4, consagrado en el artículo 1 de la Resolución nro. 52501 del 13 de noviembre de 2007, sin perjuicio que en fallo definitivo se adopte una decisión diferente, teniendo en cuenta que la postura sobre la suspensión provisional no constituye prejuzgamiento en los términos del artículo 229 del CPACA.

CESIÓN DE ZONAS DE ESPACIO PÚBLICO – Implicó la afectación de predios privados que presuntamente están invadiendo el espacio público / ACTA DE TOMA DE POSESIÓN DE ZONAS DE ESPACIO PÚBLICO – Debió notificarse a los propietarios o poseedores de predios afectados para que ejercieran su derecho a la defensa / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Procede respecto del aparte que hace remisión al plano de loteo que identifica las zonas de cesión de uso público transferidas a la Defensoría del Espacio Público de Bogotá por vislumbrarse prima facie una vulneración del ordenamiento superior: derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso

[L]os solicitantes alegaron que el acto acusado no tuvo en cuenta a la comunidad y fue adoptado sin la participación de aquella, pues el mismo no fue publicado en el Diario Oficial como lo exige el literal c) del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, lo que les impidió ejercer su derecho a la defensa y el debido proceso respecto a las determinaciones que allí se adoptaron las cuales afectan sus derechos. Al respecto, se pone de presente que el acto acusado generó una situación particular y concreta, pues en su parte resolutive ordenó la transferencia a título gratuito, al Distrito Capital – Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público de Bogotá, de las zonas de Cesión del Espacio Público del Barrio El Tejar. Por ende, en principio, y de acuerdo con lo preceptuado en el literal c) del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, no habría lugar a publicar en el Diario Oficial un acto administrativo que solamente produce efectos entre particulares. Sin embargo, tal y como se expuso en la citada Acta de toma de posesión nro. 1485 de 15 de mayo de 2001, la cual se cita en el numeral primero del acto acusado para identificar las zonas que son objeto de cesión de espacio público en el Barrio El Tejar, se dejó constancia de las afectaciones de predios privados que presuntamente están invadiendo el espacio público. En consecuencia, si el acto administrativo acusado tuvo como fundamento para determinar las zonas de cesión del espacio público, un acta que da cuenta del conflicto existente entre éste y una serie de lotes privados, se ha debido notificar y vincular a los propietarios o poseedores de tales predios en aras de que ejerzan su derecho a la defensa en dicho trámite y puedan exponer las razones por las cuales estimarían que las zonas en disputa en realidad son propiedad privada y no espacio público. En consecuencia, prima facie se observa una afectación a los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso, dado que no les fue notificada una decisión de la administración a personas que presuntamente se ven afectadas por ella, lo que hace flagrante la vulneración del ordenamiento jurídico superior.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 238 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 52501 DE 2007 (13 de noviembre) INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA - INURBE EN LIQUIDACIÓN – ARTÍCULO 1 PARCIAL (Suspendido)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00238-00

Actor: MARIO RIVEROS, JOSÉ OTONIEL SOTO LÓPEZ Y FREDDY VILLAQUIRÁN LOSADA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA - INURBE EN LIQUIDACIÓN

Referencia: Accede a medida cautelar – Nulidad.

El Despacho procede a resolver la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 52501 del 13 de noviembre de 2007, *“Por medio de la cual se transfieren Áreas de Cesión al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá de la URBANIZACIÓN EL TEJAR,”* expedida por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE en Liquidación.

I.- ANTECEDENTES

1. El acto administrativo que se demanda

El acto acusado prevé lo siguiente:

“INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA INURBE EN LIQUIDACIÓN

RESOLUCIÓN No. 52501 de 13 de noviembre de 2007

Por medio de la cual se transfieren Áreas de Cesión al Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público de Bogotá de la URBANIZACIÓN EL TEJAR

EL GERENTE LIQUIDADOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA INURBE EN LIQUIDACIÓN,

En uso de sus atribuciones legales y reglamentarias y en especial las contenidas en los Decretos 554 de 2003, 600 de 2005, 597 de 2007, Ley 1001 de 2005 y demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO:

Que el Instituto de Crédito Territorial, creado mediante Decreto Ley 200 de 1930 y reformado en virtud de la Ley 3º de 1991, ejecutó dentro de sus funciones la construcción de programas de vivienda en diferentes sectores de la ciudad de Bogotá Distrito Capital.

Que por medio de la Ley 281 del 28 de mayo de 1996, se redefinieron las funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, y se autorizó al gobierno para organizar una Unidad Administrativa Especial, con el objeto de liquidar los asuntos del Instituto de Crédito Territorial, la cual fue creada mediante Decreto 1565 de 1996.

Que el artículo 124 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo primero del Decreto 1335 del 19 de mayo de 1997, dispone que la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, entregará a cada una de las entidades territoriales donde se encuentren ubicadas, las obras de infraestructura y las zonas de cesión, que sean resultantes de programas de vivienda construidos, financiados o promovidos por el antiguo Instituto de Crédito Territorial – ICT.

Que así mismo, el artículo segundo del citado Decreto prevé que dicha transferencia y entrega se efectuará mediante Resolución Administrativa, la que una vez inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo respectivo, constituirá título suficiente de dominio.

Que mediante el Decreto 1198 del 2 de julio de 1999 se reglamentó la facultad otorgada en virtud del artículo 124 de la Ley 388 de 1997.

Que por medio del Decreto 1121 de 2002 se ordenó la disolución y consiguiente liquidación de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial.

Que para efectos de la liquidación de asuntos no liquidados de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial se determinó por el artículo 40 del precitado Decreto 1121 de 2002, lo siguiente:

Artículo 40. Subrogación de obligaciones y derechos. En cumplimiento de Ley 281 de 1996 y del Decreto 1565 de 1996, los activos y pasivos, derechos y obligaciones de la "Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial" no liquidados a 28 de mayo de 2002, serán transferidos y asumidos por el INURBE.

Parágrafo. Igualmente los eventuales derechos y obligaciones que surjan en el proceso de disolución y liquidación: serán transferidos y asumidos por el INURBE.

Que por medio del Decreto 554 de 2003, se ordenó la supresión y consecuente liquidación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, y en su artículo séptimo se establece que le corresponde al liquidador dentro de sus funciones, adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad el proceso de liquidación de la Entidad.

Que de igual manera, el artículo décimo del mismo Decreto 554 de 2003, determina que los bienes y derechos cuyo titular sea el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana — INURBE En Liquidación o la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial harán parte de la liquidación, como es el caso de las Zonas de Cesión de Uso Público, algunas de las cuales están pendientes de ser

transferidas al Distrito Capital, a través del Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público de Bogotá.

Que por medio del Decreto 600 de 2005, se prorrogó el plazo para la liquidación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE en Liquidación.

Que por medio del Decreto 597 de 2007, se prorrogó el plazo para la liquidación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE en Liquidación.

Que el artículo 6º de la Ley 1001 del 30 de diciembre de 2005, faculta al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE En Liquidación, para ceder mediante Resolución Administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad y los de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora del Instituto de Crédito Territorial, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público, planes viales o zonas de cesión.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: TRANSFERENCIA. Transferir a título gratuito, al Distrito Capital, representado por el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público de Bogotá, el dominio pleno de los siguientes inmuebles como áreas de cesión, resultantes de programas de vivienda construidos, financiados o promovidos por el antiguo Instituto de Crédito Territorial.

URBANIZACIÓN EL TEJAR

TRADICIÓN: PREDIO DENOMINADO HACIENDA EL TEJAR, HACIENDA EL PORVENIR, ADQUIRIDO POR EL INSCREDIAL (SIC) MEDIANTE LA ESCRITURA PÚBLICA No. 3374 DEL 11 DE DICIEMBRE DE 1959 DE LA NOTARÍA 9 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ, INSCRITO AL FOLIO DE MAYOR EXTENSIÓN No. 50S-576530 DEL QUE SE SOLICITA A LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS ASIGNAR MATRÍCULA INMOBILIARIA INDIVIDUAL A CADA UNO DE LOS SIGUIENTES INMUEBLES:

Áreas correspondientes a las siguientes ZONAS DE CESIÓN DE USO PÚBLICO, de la URBANIZACIÓN EL TEJAR LOCALIDAD DE PUENTE ARANDA, determinadas en el plano urbanístico No. 427-4, debidamente aprobado por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL D.A.P.D según oficio No. 3011 del 8 de abril de 1961 y el Decreto No. 108 de 1943 e identificadas con base en el plano urbanístico producto de los levantamientos aerofotogramétricos de 1982 del Convenio IGAC – ICT y entregadas al Distrito Capital según Cláusula CUARTA del Contrato 18 de septiembre 23 de 1969 suscrito entre el I.C.T. y el Distrito representado por la Secretaría de Obras Públicas, Acta de Aprehesión No. 008 del 5 de enero de 1990 anulada y reemplazada por el Acta de Toma de

Posesión No. 1485 del 15 de mayo de 2001, subrogadas por el Acta de Recibo No. 224 de noviembre 2 de 2007.

[Sigue cuadro en donde se identifica el tipo de cesión –vías vehiculares, vías peatonales, parqueaderos zonas verdes, zonas comunales, zonas escolares -, identificación, mojones y áreas - para un total de 168.334,73 m² cedidos al Distrito por parte del Instituto Nacional de vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE en liquidación]

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICACIÓN. Notificar esta Resolución al Representante Legal del Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público de Bogotá o a su delegado, de la forma indicada en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: RECURSO. Contra este acto administrativo procede el Recurso de Reposición, el cual deberá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, ante el Gerente Liquidador del INURBE EN LIQUIDACIÓN.

*ARTÍCULO CUARTO: REGISTRO. Ejecutoriado el acto administrativo, solicitar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona SUR de Bogotá, la calificación e inscripción de los inmuebles de que trata este acto administrativo, así como la asignación de matrícula inmobiliaria individual a cada una de las áreas de cesión relacionadas, segregándolas del folio de mayor extensión **No. 50S-576530** citado en el artículo primero de la presente resolución*

ARTÍCULO QUINTO: VIGENCIA. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición”

2. La solicitud de medida cautelar

Los señores Mario Riveros, José Otoniel Soto López y Freddy Villaquirán Losada, en escrito aparte, solicitaron las siguientes medidas cautelares:

“1. La suspensión provisional, por medio de la cual buscamos que se suspendan los efectos jurídicos generados por la fuerza de ejecutoria y ejecutiva que reviste este acto administrativo sometido a la discusión jurídica en este proceso contencioso; con esto pretendemos velar por la protección de los derechos colectivos que se pueden ver conculcados por los efectos del acto cuya constitucionalidad o legalidad estamos cuestionando en el escrito del medio de control que acompaña esta medida cautelar. En este sentido, solicitamos comedidamente que se ordene la cesación inmediata de citaciones, resoluciones, actos administrativos y órdenes de demolición contra los propietarios de inmuebles del Barrio El Tejar que se hayan generado, estén generándose o puedan llegar a hacerlo, hasta tanto no se dé un fallo definitivo.

2. Solicitamos al señor juez se sirva decretar una medida cautelar innominada al territorio del Barrio El Tejar, la cual consiste en la

prohibición de innovar por parte de la Administración Distrital, esto es la seguridad para el Barrio El Tejar que lo ordenado en dicho acto administrativo y demás actos que subyacen de éste, se les prohíba innovar en materia de demoliciones por parte del Distrito Capital o la Alcaldía Local de Puente Aranda".¹ (Se destaca)

Las mencionadas solicitudes se basaron en los siguientes argumentos:

2.1. La Resolución No. 52501 del 13 de noviembre de 2007 se soporta en un plano "urbanístico" que no ha sido aprobado por Planeación Distrital de Bogotá.

Indicaron los solicitantes que la resolución acusada se basa en el plano de loteo nro. 427-4 de octubre de 1960, el cual no fue aprobado por la Oficina de Planeación Distrital de Bogotá. Para sustentar su dicho, citaron diferentes oficios emitidos durante los últimos 46 años por la Oficina Distrital de Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Secretaría Distrital de Planeación, así:

Oficio de 8 de abril de 1961

"[...] Con Oficio 3011 de abril 8 de 1961 la Oficina de Planeación Distrital, indica que fue revisado y aceptado (no aprobado) el plano de loteo de acuerdo con las normas del Plan General y dice que: "La Urbanización sólo se considera aprobada cuando hayan sido entregadas a satisfacción del Distrito las obras de saneamiento y urbanismo..."

Oficios de 4 de agosto y 15 de noviembre de 1983

"[...] Con Oficio 6368 de agosto 4 de 1983, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, indica: "Este Departamento se permite comunicar que no es aceptado el Plano Definitivo de la Urbanización de la referencia, (Referencia PLANO DEFINITIVO URBANIZACIÓN EL TEJAR), hasta tanto no se corrijan y aclaren los siguientes puntos:..., d.- En el cuadro general de áreas por manzanas no concuerdan las áreas señaladas con el plano y falta discriminar lote por lote en metros cuadrados..."

"[...] Con Oficio 10271 de noviembre 15 de 1983 el Departamento Administrativo de Planeación Distrital dice: "En respuesta a su Oficio RCUN.DT.6318 de septiembre 20 del presente año, este Departamento se permite comunicar que en consideración a que el Instituto modificó el loteo aceptado por este Departamento, al asignar lotes con

¹ Folio 1 del cuaderno de solicitud de medida cautelar.

dimensiones diferentes a las aprobadas y que los avances..., cuyo propietario actual es el Instituto de Crédito Territorial, por cuanto no han sido escrituradas al Distrito, por tanto es competencia de esa Entidad definir y solucionar la propiedad privada de cada uno de los predios... En lo referente a la tramitación en este Departamento deberán solicitar la aprobación de las modificaciones al proyecto general aprobado, en lo concerniente a las zonas privadas y públicas”.

Oficio de 24 de marzo de 2010

*“[...] Con Oficio de la Secretaría Distrital de Planeación, dirigido a la Secretaría Distrital de Gobierno de Puente Aranda, radicación No. 2010-162-001840-2 del 24 de marzo de 2010 de la Alcaldía Local, dice: “...Es de anotar que dichos trámites no fueron concluidos por inconsistencias manifiestas en los planos urbanísticos presentados que el Departamento Administrativo de Planeación (hoy SDP) evidenció reiteradamente, y que por causas ajenas a su competencia, no se han subsanado (...) Es de anotar que el procedimiento de aprobación de planos definitivos no existe actualmente en aplicación de las normas vigentes; (...) **El barrio El Tejar carece de aprobación plena de los planos definitivos de la urbanización, por cuanto el proceso de elaboración de los mismos no se concluyó por parte del urbanizador responsable, según los procedimientos vigentes en su momento**”.*

Oficio de 26 de mayo de 2014

“[...] Con Oficio 2-2014-22211 del 26 de mayo de 2014, la secretaria Distrital de Planeación dice: “En atención a su petición, (...) Según los procedimientos entonces vigentes y por tratarse de casos previstos en el artículo 60 del Acuerdo 30 de 1961, sus respectivas normas específicas se expedían en el mismo acta de aprobación de los planos definitivos, razón por la cual dicha urbanización se consolidó sin planos definitivos, sin reglamentación específica y sin la entrega de zonas de cesión de uso público al Distrito. Esta última figura, entre las obligaciones a cargo del urbanizador responsable asumida por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial – ICT [...]”.

Agregaron que el INURBE en Liquidación no debió solicitar la inscripción de la Resolución 52501 de 2007 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, respecto de las matrículas correspondientes a las vías vehiculares, vías peatonales, parqueaderos, zonas verdes, parques, zonas comunales y zonas escolares, toda vez que no tuvo en cuenta los requerimientos de la oficina de Planeación respecto a las correcciones y ajustes que debió efectuar para la aprobación del plano definitivo.

Expusieron que «*muchas*»² de las áreas que fueron cedidas ya se encontraban registradas en el folio de matrícula individual de cada uno de los lotes vendidos por el Instituto de Crédito Territorial – ICT, desagregadas del predio de mayor extensión, como consecuencia del otorgamiento de las escrituras públicas de los primeros propietarios del proyecto.

Indicaron que el acto acusado señala que la entrega de las zonas de cesión se realizó con base en la cláusula cuarta del Contrato 18 del 23 de septiembre de 1969, suscrito entre el Instituto de Crédito Territorial – ICT y el Distrito representado por la Secretaría de Obras Públicas, pero que para el mes de noviembre del año 2007, fecha en que se expidió el acto acusado, la mencionada Secretaría ya no existía, por lo que dicho contrato ya no estaba vigente.

Manifestó que en el citado contrato se estableció en su cláusula primera lo siguiente:

*“El Instituto se obliga en el término de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de este contrato a presentar ante el Departamento de Planeación Distrital para su correspondiente incorporación, los planos definitivos de las urbanizaciones Quiroga, Ciudad Kennedy, Mozú y Tejar. También se compromete el Instituto (...). (sic) El Distrito por intermedio del Departamento de Planeación se obliga a incorporar los planos definitivos de la totalidad de las urbanizaciones mencionadas anteriormente, en el término de seis (6) meses”*³

2.2. Violación del derecho a la propiedad privada

Indicaron que todas las escrituras públicas que fueron otorgadas a los beneficiarios del proyecto por el Instituto de Crédito Territorial entre los años 1960 y 1961, de la etapa comprendida entre las manzanas 19 a 32, contienen áreas totalmente diferentes a aquellas que fueron registradas en el plano de loteo 427-4, pues ningún predio tiene 88 metros cuadrados, como en éste se describe, sino que varían entre los 89.6 y los 145 metros cuadrados.

² Folio 5 del cuaderno de solicitud de medida cautelar [párrafo 2].

³ Folio 5 del cuaderno de solicitud de medida cautelar [párrafo 4].

Agregaron que todas las escrituras fueron debidamente protocolizadas y registradas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y con base en dicha información, la Oficina de Catastro Distrital efectuó la liquidación y cobro del impuesto predial, razón por la cual consideran que no puede desconocerse el valor jurídico de la transferencia de la propiedad mediante una resolución que afecta la misma, sólo con el fin de formalizar la entrega de unas zonas de cesión que no fueron definidas en su oportunidad.

2.3. Violación del derecho a una vivienda digna

Manifestaron que la Resolución nro. 52051 de 2007 atenta contra los derechos adquiridos por los adjudicatarios de los inmuebles ubicados en el barrio El Tejar en la ciudad de Bogotá, por cuanto consideran que una resolución no puede sustituir los preceptos de una norma constitucional como lo es el derecho a una vivienda digna contenido en el artículo 51 de la Constitución Política, y que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la violación de dicho derecho es considerada como una vulneración a un derecho fundamental.

2.4. Violación al principio de la confianza legítima

Argumentaron que las actuaciones adelantadas por la administración distrital y local, con base en la resolución demandada, para la recuperación del espacio público, violan el principio constitucional de la confianza legítima que se encuentra en cabeza de todos los administrados y que el Estado debe proteger y garantizar, por lo que indicaron que las medidas de recuperación deben orientarse en un proceso administrativo garantista del derecho de los habitantes, previendo planes alternativos para aquellos que se ven afectados y que demuestran estar amparados por el principio de la confianza legítima.

2.5. Violación del derecho al debido proceso

Indicaron que con la expedición de la Resolución 52501 de 2007, el INURBE desconoció los derechos adquiridos por parte de los propietarios de los inmuebles y no los tuvo en cuenta en el proceso de entrega de las zonas de cesión, pues no los citó a reuniones o convocatorias para difundir la mencionada entrega.

Agregaron que el acto acusado, pese a ser de carácter general y afectar a toda la comunidad del barrio El Tejar, no fue publicado ni divulgado en el Diario Oficial,

por lo que se ha vulnerado el derecho al debido proceso a los habitantes de dicho barrio.

2.6. Incumplimiento de las normas urbanísticas del proyecto urbanístico del barrio El Tejar

Indicaron que el proyecto urbanístico del barrio El Tejar debió regirse por el Acuerdo nro. 30 de 1961, cuyo artículo 60 establecía que *“Las entidades oficiales, semioficiales y particulares que adelantes planes de vivienda de interés social en el Distrito, podrán adelantar las obras de edificación al mismo tiempo con las obras de urbanización o parcelación, pero requieren la tramitación previstas en este Acuerdo, para el suministro de los servicios públicos correspondientes”*.

Entre otros trámites, indicaron que se debía hacer entrega de las zonas de cesión dentro de los términos allí establecidos, previa aprobación de los planos definitivos y las normas específicas.

Manifestaron que tampoco se cumplió con las normas del Acuerdo 30 de 1961 ni con las normas que lo modificaron o reglamentaron (Acuerdos nros. 65 de 1967, 7 de 1979, 6 de 1990, entre otros) ni con el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado en el año 2000.

Agregaron que el Distrito no dio cumplimiento al Acuerdo 01 de 1981, mediante el cual se ordenaba recibir las urbanizaciones con base en la cartografía levantada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que mediante Oficio nro. 8002014EE9585-01-F informó no tener registro de convenio alguno con el Distrito o el Instituto de Crédito Territorial para el año 1981, respecto al barrio El Tejar.

3. Traslado de la solicitud de medida cautelar

Mediante proveído de 15 de noviembre de 2017, se dispuso correr traslado por el término de cinco (5) días de la solicitud de suspensión provisional a las entidades demandadas, y mediante constancia secretarial del 7 de diciembre de 2017 se constató que se debió notificar nuevamente, debido a que en el estado físico no se reportó lo que se estaba notificando.

En este orden de ideas, el término de traslado de la medida cautelar a la parte demandada para su respectivo pronunciamiento inició el 13 de diciembre de 2017

y venció el 19 de diciembre del mismo año, de conformidad con la constancia secretarial que obra a folio 20 del cuaderno de medida cautelar.

Transcurrido el mencionado término, la parte demandada no realizó pronunciamiento alguno.

II.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4. Requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

Los requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional de los actos administrativos están consagrados en la Ley 1437 de 2011, tanto en acciones de nulidad como de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, en el inciso primero del artículo 231 *ejusdem*, se dispuso que:

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá **por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.* (énfasis del Despacho).

En relación con la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto acusado, el Despacho pone de presente que, entre las características de este tipo de medida cautelar, se destaca su naturaleza temporal y accesorio, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de “evitar, transitoriamente, que el acto administrativo **surta efectos jurídicos**, en

*virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho”.*⁴

El estándar legal para decretar la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo ha sido desarrollado en jurisprudencia pacífica y reiterada del Consejo de Estado, y se han fijado las siguientes reglas⁵:

La medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja del análisis del acto demandando y 1) de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o 2) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.⁶

En tal sentido, ha concluido la Corporación que *«(...) la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer»*⁷, mediado por la confrontación de normas superiores o del estudio de las pruebas allegadas a la solicitud, es decir, la validez del acto se pone en duda por ser contrario a normas superiores o porque los elementos probatorios allegados con la solicitud así lo indican, por lo cual procede su suspensión.

5. Caso concreto

Por la naturaleza del caso, y debido a que la controversia gira en torno a la aprobación definitiva de los planos de loteo 427/4, el Despacho se concentrará en analizar la procedencia de la medida cautelar consistente en la cesación de los efectos jurídicos de la remisión que se hace en el artículo primero de la Resolución nro. 52501 del 13 de noviembre de 2007, a dicho plano 427/4, objeto de la demanda.

En tal sentido, de ser procedente, no se suspenderán los efectos que atañen a la creación de la situación jurídica consistente en la transferencia del derecho de

⁴ Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁵ Por ejemplo, en las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, 24 de enero de 2013, rad. 2011918; 4 de octubre de 2012, rad. 2074377. Sección Primera, 19 de diciembre de 2018, rad. 2125326; rad. 2125335; rad. 2125434; rad. 2125437, 13 de noviembre de 2018, rad. 2122782, entre otras.

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso Administrativo, decisión de 15 de diciembre de 2016, rad. 22518. [párrafo 7 de las consideraciones].

⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso Administrativo, decisión de 15 de diciembre de 2016, rad. 22518. [párrafo 8 de las consideraciones].

dominio de unas zonas denominadas como de cesión del espacio público del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE en Liquidación al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá⁸, sino de la remisión que se hace al mencionado plano.

Ello significa que el acto administrativo demandado que tiene la naturaleza de ser un título jurídico con el cual se transfiere el dominio de unos bienes, sigue vigente, y la propiedad de los bienes cedidos seguirá en propiedad de la entidad cesionaria, a saber, el Distrito Capital de Bogotá.

5.1. Aplicación de las reglas referidas *ut supra* § 4.

5.1.1. Cuestionamiento de la validez del acto administrativo con base en el «estudio de las pruebas allegadas con la solicitud»

De los argumentos expuestos por los peticionarios, se evidencia que la validez del acto administrativo se cuestiona por el hecho de que las entidades responsables debían hacer entrega de las zonas de cesión, **previa aprobación de los planos definitivos**, actividad que, sostienen, no se realizó.

Para el efecto, presentaron algunos documentos probatorios con los cuales pretendieron demostrar la ausencia de aprobación previa de los planos definitivos. Se destaca que, frente al traslado que se dio de los mismos, la entidad demandada guardó silencio.

Los elementos probatorios allegados fueron los siguientes:

- a) Oficio de 8 de abril de 1961, suscrito por el director encargado de la Secretaría de Planeación de Bogotá, dirigido al Instituto de Crédito Territorial, en el que se informa que fue revisado y aceptado el plano de loteo por estar de acuerdo con las normas del plan general. Adicionalmente, se expresa que *«las obras de saneamiento y urbanismo deberán construirse dentro de los tres años siguientes a partir de la fecha*

⁸ Pues el mencionado acto administrativo estableció lo siguiente: «Transferir a título gratuito, al Distrito Capital, representado por el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público de Bogotá, el dominio pleno de los siguientes inmuebles como áreas de cesión, resultantes de programas de vivienda construidos, financiados o promovidos por el antiguo Instituto de Crédito Territorial».

de aprobación del plano de loteo». En el contexto del oficio se puede inferir que el plano de loteo se refiere a la propiedad privada, puesto que se expresa que «la urbanización sólo se considerará aprobada cuando hayan sido entregadas a satisfacción del Distrito las obras de saneamiento y urbanismo», es decir, las zonas de cesión de las que trata el debate del proceso.⁹

- b) Oficio de 4 de agosto de 1983, suscrito por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en el que se lee lo siguiente:

«Este Departamento se permite comunicar que no es aceptado el Plano Definitivo de la Urbanización de la referencia, hasta tanto no se corrijan y aclaren los siguientes puntos: (...) a.- no se descontó el área de afectación de la Avenida Primero de Mayo, sin lo cual varían todas las áreas. B.- Los porcentajes, cesiones y densidad se calculan en base al área neta urbanizable y no sobre el área total. (sic) c.- Deberá hacer una revisión comparativa de los Mojones para corregir las faltas en plnata (sic) o en el cuadro de mojones y los errores existentes. d.- En el cuadro general de áreas por manzanas no concuerdan las áreas señaladas con el plano y falta discriminar lote por lote en metros cuadrados».¹⁰ Se constata que la referencia del oficio indica lo siguiente: 11041 de 1982. Plano definitivo / Urbanización El Tejar I y II Etapa. En cuanto al Plan Vial: a.- En algunas vías varían la dimensión en el plano con respecto a la vía en el terreno. b.- Faltan radios de paramento y sardineles. c.- Falta acotar anchos de vías andenes en vías vehiculares y peatonales. (...) 6. La zona de reserva No. 4-5 y 6 deben aparecer como zona verde a ceder según original del Plano No. 427/4 que reposa en este Departamento. Se devuelve original de los planos, fotoreducciones, Escritura No. 1086, No. 3374, Fotocopia del Oficio 9715 de octubre 13 de 1981»¹¹

- c) Oficio de 15 de noviembre de 1983, suscrito por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en el que se lee lo siguiente:

«(...) este Departamento se permite comunicar que en consideración a que el Instituto modificó el loteo aceptado por este Departamento, al asignar lotes con dimensiones diferentes a las aprobadas y que los avances sobre zonas verdes y vías peatonales de uso público son invasiones de áreas, cuyo propietario actual es el Instituto de Crédito Territorial, por cuanto no han sido escrituradas al Distrito, por lo tanto es

⁹ Folio 19 del anexo de pruebas.

¹⁰ Folio 20 del anexo de pruebas.

¹¹ Folios 20 y 21 del anexo de pruebas.

competencia de esa Entidad definir y solucionar la propiedad privada de cada uno de los predios.

En lo referente a la tramitación ante este Departamento, deberán solicitar la aprobación de la modificación al proyecto general aprobado, en lo concerniente a las zonas privadas y públicas».¹²

- d) Oficio nro. 2010-162-001840-2, suscrito por la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el que se indica lo siguiente:

«(...) Basados en la respuesta dada a la señora Gloria Mantilla, con número de radicación 2-2007-29605, de fecha 20 de septiembre de 2007 (se anexa copia) y que dice textualmente: “bajo este contexto, las urbanizaciones Muzu, Quiroga, el Tejar y la Fragua, entre muchas otras, fueron desarrolladas por el Instituto de Crédito Territorial – ICT, según las pautas del Acuerdo 30 de 1.961, (sic) el cual en su artículo 60 (sic) estableció que “Las entidades oficiales, semioficiales y particulares que adelantan planes de vivienda de interés social en el Distrito, podrán adelantar las obras de edificación al mismo tiempo con las obras de urbanización o parcelación, pero requieren la tramitación prevista en este Acuerdo, para el suministro de los servicios públicos correspondientes”.

Sin embargo, al cesar sus funciones el ICT, quedaron sin atender algunos requerimientos formulados a dicha entidad gestora dentro de los trámites de aprobación de los planos urbanísticos definitivos de las mencionadas urbanizaciones. (Énfasis nuestro).

*Según los procedimientos entonces vigentes, y por tratarse de casos previstos en el artículo 60 del Acuerdo 60 de 1.961, (sic) las respectivas normas específicas (sic) se expedían en el mismo acto de aprobación de los planos definitivos, a razón por la cual dichas urbanizaciones se consolidaron sin planos definitivos, sin reglamentación específica y/o sin la entrega de las zonas de cesión de uso público al Distrito. Dichos trámites hicieron parte de las obligaciones a cargo del urbanizador responsable, es este caso, asumidas por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial – ICT. Es de anotar que dichos trámites (sic) no fueron concluidos por inconsistencias manifiestas en los planos urbanísticos presentados que el Departamento Administrativo de Planeación (hoy SDP) evidencio (sic) reiteradamente, y que por causas ajenas a su competencia, no se han subsanado».*¹³

¹² Folio 22 del anexo de pruebas.

¹³ Folio 70 del anexo de pruebas.

- e) Oficio nro. 8002014EE9585-O1-F: - A:2 suscrito por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el que se responde derecho de petición y se expresa lo siguiente:

*«la plancha cartográfica H-87 corresponde a la zona del barrio el Tejar, la cual fue publicada en 1967 y obtenida a partir de fotografías aéreas de fecha noviembre de 1966. Sin embargo no es de nuestra competencia determinar si ésta cartografía fue empleada o no en lo dispuesto en el artículo 85 del Acuerdo 1 de 1981».*¹⁴

El artículo 85 del Acuerdo 1 de 1985 disponía lo siguiente:

«La administración Distrital recibirá la totalidad de las urbanizaciones construidas por el I.C.T. y la Caja de Vivienda Popular, con base en la cartografía levantada por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, dentro de los 90 días calendario siguientes a la fecha de sanción del presente Acuerdo.

Parágrafo 1º: Lo dispuesto en el presente artículo no regirá para las urbanizaciones construidas con posterioridad a la sanción del presente Acuerdo.

Parágrafo 2º: El Distrito Especial de Bogotá aceptará las urbanizaciones del Instituto de Crédito , Caja de Vivienda, enunciadas en la primera parte de este artículo en el estado en que se encuentran y recibirá las zonas de cesión y las redes de servicio público, previa cancelación de los correspondientes derechos»

- f) Oficio nro. 8002014IE10395-O1 – F:1-A:0 suscrito por la Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el que se indica que:

*«(...) le manifiesto que en esta Oficina no se tiene registro alguno de la existencia de convenio interadministrativo entre el IGAC y el Distrito de Bogotá o el Instituto de Crédito Territorial del año 1981 y que tuviera por objeto el levantamiento cartográfico, producción de planos urbanísticos o levantamiento aerofotogramétricos del barrio El Tejar de Bogotá»*¹⁵

Los medios probatorios referidos se valorarán en detalle en lo que sigue, pero desde ya se advierte que se cumplen las exigencias de la regla para conceder la medida cautelar, puesto que, de los elementos allegados, se infiere que la afirmación con base en la cual se cuestiona su validez resulta plausible en este

¹⁴ Folio 68 del anexo de pruebas.

¹⁵ Folio 69 del anexo de pruebas.

estado del proceso, al no estar acreditada la aprobación de los planos definitivos, máxime cuando la entidad demandada guardó silencio en el traslado a la medida cautelar y no los contravirtió con otros elementos probatorios.

En otras palabras, el hecho presentado por la parte demandante consistente en que, según lo afirman, no se aprobaron los planos definitivos, está respaldado en los elementos probatorios allegados en la solicitud de medida cautelar, por lo cual es suficiente para que prospere la suspensión de los efectos del acto administrativo, en cuanto que fundamenta la cesión en el plano 427/4, pues satisficieron los requisitos exigidos en el artículo 231 inciso primero de la ley 1437 de 2011, en tanto que el cuestionamiento de su validez surge del análisis del acto administrativo y del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En efecto, el debate que se plantea respecto del acto administrativo demandado, que se resolverá de fondo en la sentencia, consiste en que la cesión de los espacios se realizó sobre terrenos que comprenden, al parecer, propiedad privada de los habitantes del barrio El Tejar, precisamente por fundamentarse dicha decisión en unos planos que no son definitivos. Veamos en detalle:

En las escrituras públicas de varios predios ubicados entre las manzanas 19 a 32 del barrio aludido (objeto de la disputa en este proceso) se observa:

- Escritura pública No. 2534 del 14 de junio de 1961 del lote de terreno número 8 de la **manzana 30 del Barrio El Tejar**, adjudicado por el Instituto de Crédito Territorial a Juan Rojas Jacobo y otro, el terreno presenta la siguiente área: ***“Ochenta y nueve metros con sesenta centímetros 89.60 M2”***.¹⁶
- Escritura Pública No. 2522 del 14 de junio de 1961, en la cual el Instituto de Crédito Territorial transfiere a Rosalia Marroquin Infante el lote de terreno 1 de la **manzana 30 de la Urbanización EL Tejar**, cuya área es la siguiente: ***“ciento cuarenta y cinco metros con sesenta centésimas de metro cuadrado 145.60 M2”***.¹⁷
- Escritura Pública No. 2529 del 14 de junio de 1961, en la cual el Instituto de Crédito Territorial transfiere a José Liborio García Laverde el lote de terreno 21 de la **manzana 30 de la Urbanización El Tejar**, cuya área es la

¹⁶ Medio magnético obrante a folio 1 del expediente

¹⁷ Ibídem.

siguiente: “**ciento nueve metros cuadrados con veinte centésimas de metro cuadrado 109.20 M2**”.¹⁸ (Se destaca)

Pese a lo anterior, el Plano de loteo No. 427-4 de octubre de 1960 indica: “NOTA: Los 460 lotes de ayuda mutua **comprendidos en las manzanas 19 a 32 serán de 16.00 x 5.50 = 88.00 M2 C/U.**”¹⁹

Como se evidencia, el plano de loteo en el cual se basó el acto acusado para hacer la transferencia de las zonas de cesión de espacio público se establece que los lotes de ayuda mutua de terrenos comprendidos entre las manzanas 19 a 32 tendrán un tamaño inferior al que fue adjudicado mediante escritura pública, pues, mientras en las escrituras se señala que los mismos tendrán un área entre los 89 y 145 metros cuadrados, en el plano de loteo se indica que el área de cada uno será de 88 metros cuadrados.

A lo anterior se suma que el Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público, en Acta de toma de posesión 1485 de 15 de mayo de 2001, que anula y reemplaza el acta de aprehensión nro. 008 de 1990, pone en evidencia posibles inconsistencias en el Plano de Loteo 427-4 así:

“OBERVACIONES AL PLANO No. 427/4

EI PLANO NO CUENTA CON AMOJONAMIENTO, NI CUADRO DE ÁREAS DE CESIÓN, REGISTRA UN CUADRO GENERAL DE ÁREAS DEL CUAL SE TOMAN LAS DE USO PÚBLICO PARA LA ELABORACIÓN DEL CUADRO INICIAL DE LA PRESENTE ACTA.

LOS MOJONES UBICADOS EN EL PLANO APROBADO 427-4, FUERON TOMADOS DEL PLANO DEL INURBE, AL TRANSCRIBIR DICHO MOJONES VARÍA LA MORFOLOGÍA, COMPARANDO LOS 2 PLANOS EN ALGUNOS SECTORES, SE RESPETÓ LA MORFOLOGÍA DEL PLANO INURBE POR SER FIEL COPIA DE LO ENCONTRADO EN EL TERRENO.

EL PREDIO DENOMINADO CENTRO CÍVICO COMERCIAL NO DISCRIMINA EL AREA PÚBLICA DEL ÁREA COMERCIAL, REGISTRA UN ÁREA TOTAL DE 8.280.00 MTS 2(...)²⁰

Así mismo, tal y como se indicó en los documentos allegados, obran una serie de oficios proferidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital que dan cuenta que la urbanización EL TEJAR no cuenta con un plano definitivo, así:

¹⁸ Ibídem.

²⁰ Folio 29 del cuaderno principal.

En Oficio nro. 6368 de 4 de agosto de 1983, proferido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital se indicó:

**“PLANO DEFINITIVO
URBANIZACIÓN EL TEJAR I Y II ETAPA**

*Este Departamento se permite comunicar que **no es aceptado el Plano Definitivo** de la Urbanización de la referencia, **hasta tanto no se corrijan y aclaren los siguientes puntos:***

1-. Aclara mojones en plano y cuadro de las siguientes vías vehiculares: Calles 37 sur, 36 Sur, 32 sur, 31 sur, 29 sur, Avda: Primero de mayo 24 Sur, 22 sur, 20 sur.

Carreras 50. 49-A BIS, 49-C, Transversal 49.

Peatonales: Entre Calles 31 Sur, y 30 Sur, entre Calles 30 Sur, y 29 Sur, Carrera 49-B

Zonas verdes: 18, 22, 23, 25, 27, 28, 31 Parque No. 1

En cuanto a los cuadros de áreas:

(...)

d.- En el cuadro general de áreas por manzanas no concuerdan las áreas señaladas con el plano y falta discriminar lote por lote en metro²¹

En Oficio nro. 10271 de 15 de noviembre de 1983, el Jefe de la Unidad de Desarrollo Urbano del Departamento Administrativo de Planeación Distrital le manifiesta al jefe de División Técnica del Instituto de Crédito Territorial lo siguiente:

**“REF: 6518 de 1983
SOLICITUD
URBANIZACIÓN EL TEJAR I Y II ETAPA**

*En respuesta a su Oficio RCUN DT. 6318 de septiembre 20 del presente año, este Departamento se permite comunicar que en consideración a **que el instituto modificó el loteo aceptado por este Departamento, al asignar lotes con dimensiones diferentes a las aprobadas y que los avances sobre zonas verdes y vías peatonales de uso público son invasiones de áreas, cuyo propietario actual es el Instituto de Crédito Territorial, por cuanto no han sido escrituradas al Distrito, por lo tanto es competencia de esa entidad definir y solucionar la propiedad privada de cada uno de los predios.***

²¹ Folio 45 y 46 del cuaderno principal

*En lo referente a la tramitación ante este Departamento, deberán solicitar la aprobación de la modificación **al proyecto general aprobado**, en lo concernientes a las zonas privadas y públicas.”²²*

En Oficio radicado nro. 2010-162-001840-2, el Director de Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, con fecha de 24 de marzo de 2010, le informa a la Secretaría de Gobierno de Puente Aranda lo siguiente:

“Al cesar sus funciones el ICT, quedaron sin atender algunos requerimientos formulados a dicha entidad gestora de los trámites de aprobación de los planos urbanísticos definitivos de las mencionadas urbanizaciones.

*Según los procedimientos entonces vigentes, y por tratarse de casos previstos en el artículo 60 del Acuerdo 30 de 1961, las respectivas normas específicas se expedían en el mismo acto de aprobación de los planos definitivos, **a razón por la cual dichas urbanizaciones se consolidaron sin planos definitivos, sin reglamentación específica y/o sin la entrega de las zonas de cesión de uso público al Distrito. Dichos trámites hicieron parte de las obligaciones a cargo del urbanizador responsable, en este caso, asumidas por la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial – ICT. Es de anotar que dicho trámites no fueron concluidos por inconsistencias manifiestas en los planos urbanísticos presentados que el Departamento Administrativo de Planeación (hoy SDP) evidenció reiteradamente, y que por causas ajenas a su competencia, no se han subsanado.***

(...)

***El Barrio El Tejar carece de aprobación plena de los planos definitivos de la urbanización, por cuanto el proceso de elaboración de los mismos no se concluyó por parte del urbanizador responsable, según los procedimientos vigentes en su momento.** Solo se dispone del plano de loteo aprobado para el sector en referencia, del cual anexamos copia. En reiterados pronunciamientos del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se definieron los lineamientos técnicos requeridos para solucionar **la carencia de plano urbanístico definitivo por parte del ente que lo urbanizó y construyó.** No obstante, en la actualidad los Curadores Urbanos, como ya se mencionaba, tienen la competencia para el estudio y aprobación de los planos urbanísticos de conformidad con el Decreto 564 de 2006.*

(...)

También le informamos que se anexa al memorando 3011 del 8 de abril de 1961 con referencia 2037, donde dice textualmente, en un aparte del mismo: “La urbanización solo se considera aprobada

²² Folio 47 del cuaderno principal

cuando hayan sido entregadas a satisfacción del Distrito las obras de saneamiento y urbanismo”. (Se destaca)

Según el Acta de toma de posesión nro. 1485 de 15 de mayo de 2001²³, **la cual constituye una de las maneras como se identifican las zonas de cesión de uso público en el Barrio El Tejar según lo previsto en el numeral primero de la parte resolutive del acto acusado**, la cual fue elaborada por el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público, se deja constancia de las afectaciones de predios privados que presuntamente están invadiendo el espacio público así:

“OBSERVACIONES SOBRE OCUPACIONES AL ESPACIO PÚBLICO

EL PREDIO AVE 1º DE MAYO PRESENTA INVASIÓN POR AVANCE DE PREDIOS PRIVADOS DE LOS LOTES 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 MZ19; LOTES 25,26,27,28,29,31,32,33,34,35,36,37,38,39,40,41,42 MZ 20: LOTES 17, 18,20,22,23,24,25,26,27,28,29 MZ 21 Y LOTES 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11 MZ 22, QUE AVANZAN DESDE EL LINEAMIENTO ENTRE MOJONES 134,137,138,160,161,164,165,168,169,170,195,196,209,210,211 Y 212 AL INTERIOR DEL PREDIO OCUPADO UN AREA DE 1,203.95.

EL PREDIO KRA.49 BIS PRESENTA INVASIÓN POR AVANCE DE PREDIOS PRIVADOS DE LOS LOTES 1,3,5,6,7 MZ; LOTES 1,15,16,18,19,20,21,22 MZ 30; LOTES 15,16,17,18,20,21,22 MZ 26 Y LOTES 19,11,12,13,14,15,16,17,18 MZ 22, QUE AVANZAN DESDE EL LINEAMIENTO ENTRE MOJONES 390,391,392,393,396,394,405,406,241,238,237,228,227,226,213 Y 212 AL INTERIOR DEL PREDIO, OCUPANDO UN AREA DE 504.50 MTS 2.

EL PREDIO JRA. 49B TRAMO 3, PRESENTA INVASIÓN POR AVANCE DE PREDIOS PRIVADOS DEL LOTES 19 MZ 29, QUE AVANZA DESDE EL LINEAMIENTO 343,342 AL INTERIOR DEL PREDIO, OCUPANDO UN AREA DE 64.00 MTS 2.

(...)

EL PREDIO TRANS 49 (AV FERROCARRIL) PRESENTA INVASIÓN POR AVANCE DE PREDIOS PRIVADOS DE LOS LOTES 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 MZ 19; LOTES 14,27,28,29,30,31,32 MZ 27; LOTES 33,34,35,36,37,38,39,40, MZ 23 Y LOTES 22,23,24,25,26,27,28,29,30,31 MZ 31, QUE AVANZAN DESDE EL LINEAMIENTO ENTRE MOJONES 369,365,363, 362,360,318,317,315,301,288,287,151,152,153,133 AL INTERIOR DEL PREDIO, OCUPANDO UN AREA DE 746.34 MTS

²³ “Que anula y reemplaza el acta de aprehensión No. 008-90 de 5 de enero de 1990”

(...).²⁴

Como se puede apreciar, el acta de aprehensión transcrita da cuenta cómo predios privados presuntamente están invadiendo el espacio público en el Barrio EL TEJAR, lo que hace evidente un problema en cuanto al metraje que se debe resolver en el curso del proceso.

En este contexto, de las pruebas allegadas, el acto acusado pudo haber dispuesto la transferencia de unas zonas de cesión de espacio público que corresponderían a propiedad privada, o por lo menos que no estaban bajo la posesión de quien los transfirió, temas que serán objeto de debate en el proceso, pero que para decidir de manera provisoria sobre la solicitud de medida cautelar, tal y como se explicó, se cumplen los requisitos exigidos por la normatividad.

Por lo anterior, como medida provisoria, y ante el silencio del demandado en el traslado de la solicitud de medida cautelar, los argumentos expuestos se encuentran soportados en elementos probatorios que indican que a los titulares de los predios ubicados entre las manzanas 19 a 32 del Barrio el Tejar se les adjudicaron unos terrenos con un tamaño superior al señalado en el Plano 427-4, el cual presentaría una serie de inconsistencias; adicionalmente, que la urbanización no contaría con plano definitivo y que en el acta de aprehensión se observa un conflicto entre espacio público y propiedad privada.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que las pruebas aportadas en esta etapa procesal dan cuenta de la necesidad de adoptar medidas provisionales en aras de impedir la configuración de un perjuicio basado en un acto administrativo que vulnera derechos, este es, la supresión de manera definitiva de una porción de terrenos presuntamente de propiedad privada de un conjunto de personas que habitan el barrio el Tejar en la ciudad de Bogotá, **el Despacho accederá a la medida cautelar de suspensión, pero únicamente del aparte que hace remisión al plano de loteo 427/4, consagrado en el artículo 1 de la Resolución nro. 52501 del 13 de noviembre de 2007**, sin perjuicio que en fallo definitivo se adopte una decisión diferente, teniendo en cuenta que la postura sobre la suspensión provisional no constituye prejuzgamiento en los términos del artículo 229 del CPACA.

²⁴ Folios 35 a 42 del cuaderno principal del expediente.

Pero la medida cautelar no solo prosperaría con los argumentos expuestos; adicionalmente, existe otra justificación con el que el Despacho llega a la misma conclusión de conceder la medida provisoria.

5.1.2. Cuestionamiento de la validez del acto administrativo con base en la «violación de normas superiores invocadas»

También, los solicitantes alegaron que el acto acusado no tuvo en cuenta a la comunidad y fue adoptado sin la participación de aquella, pues el mismo no fue publicado en el Diario Oficial como lo exige el literal c) del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, lo que les impidió ejercer su derecho a la defensa y el debido proceso respecto a las determinaciones que allí se adoptaron las cuales afectan sus derechos.

Al respecto, se pone de presente que el acto acusado generó una situación particular y concreta, pues en su parte resolutive ordenó la transferencia a título gratuito, al Distrito Capital – Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público de Bogotá, de las zonas de Cesión del Espacio Público del Barrio El Tejar. Por ende, en principio, y de acuerdo con lo preceptuado en el literal c) del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, no habría lugar a publicar en el Diario Oficial un acto administrativo que solamente produce efectos entre particulares.

Sin embargo, tal y como se expuso en la citada Acta de toma de posesión nro. 1485 de 15 de mayo de 2001²⁵, **la cual se cita en el numeral primero del acto acusado para identificar las zonas que son objeto de cesión de espacio público en el Barrio El Tejar**, se dejó constancia de las afectaciones de predios privados que presuntamente están invadiendo el espacio público. En consecuencia, si el acto administrativo acusado tuvo como fundamento para determinar las zonas de cesión del espacio público, un acta que da cuenta del conflicto existente entre éste y una serie de lotes privados, se ha debido notificar y vincular a los propietarios o poseedores de tales predios en aras de que ejerzan su derecho a la defensa en dicho trámite y puedan exponer las razones por las cuales estimarían que las zonas en disputa en realidad son propiedad privada y no espacio público.

²⁵ “Que anula y reemplaza el acta de aprehensión No. 008-90 de 5 de enero de 1990”

En consecuencia, *prima facie* se observa una afectación a los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso, dado que no les fue notificada una decisión de la administración a personas que presuntamente se ven afectadas por ella, lo que hace flagrante la vulneración del ordenamiento jurídico superior.

Lo anterior se constituye en un motivo adicional por el cual el despacho decretará **la suspensión provisional del aparte que hace remisión al plano de loteo 427/4, consagrado en el artículo 1 de la Resolución nro. 52501 del 13 de noviembre de 2007**, mientras se adopta la decisión definitiva. Lo anterior, sin perjuicio de la postura que se adopte en fallo definitivo, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 229 del CPACA, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Finalmente, los demandantes plantearon que la validez del acto administrativo se cuestiona por ser contrario a las normas urbanísticas que regulaban el proyecto urbanístico, en su criterio, tanto las vigentes y aplicables en la fecha de los hechos –con sus posteriores modificaciones- (Acuerdo nro. 030 de 1961, Acuerdo nro. 65 de 1967, Acuerdo 7 de 1979, Acuerdo 6 de 1990), como las normas de ordenamiento territorial actualmente vigentes: Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el Decreto Distrital 463 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

Específicamente plantearon que no se cumplió con la disposición consagrada en el artículo 60 del Acuerdo 30 de 1961 que establecía que *«las entidades oficiales, semioficiales y particulares que adelanten planes de vivienda de interés social en el Distrito, podrán adelantar las obras de edificación al mismo tiempo con las obras de urbanización o parcelación, pero requieren la tramitación prevista en este Acuerdo, para el suministro de los servicios públicos correspondientes»*.

En su criterio, del artículo mencionado se desprendía el deber de la autoridad responsable del proyecto de aprobar los planos definitivos en los que se incluyeran las áreas exactas de las zonas de urbanismo que fueron cedidas al Distrito Capital, sin que se traslaparan con “predios privados”.

Ante dicha omisión consideraron vulnerados sus derechos a la propiedad, a la vivienda digna y al principio de confianza legítima²⁶.

²⁶ Folio 8 del cuaderno de solicitud de medida cautelar.

Las anteriores controversias solo podrán ser resueltas en el transcurso del proceso, pues dependen de zanjar el debate probatorio que se fije en el litigio, y no en este estadio de resolver la medida cautelar.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

R E S U E L V E:

DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional del aparte que hace remisión al plano de loteo 427/4, consagrado en el artículo 1 de la Resolución nro. 52501 del 13 de noviembre de 2007, *“Por medio de la cual se transfieren Áreas de Cesión al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá de la URBANIZACIÓN EL TEJAR,”* expedida por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE en Liquidación.

En firme esta decisión devuelva al Despacho para proveer.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado