

0566

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil once (2011).

Ref.: Expediente 25000-23-24-000-2003-00776-01
AUTORIDADES DISTRITALES
Actora: MARÍA VICTORIA GAVIRIA Y OTRA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 12 de mayo de 2005, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección B) declaró la nulidad de los actos acusados y el restablecimiento del derecho.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

Las ciudadanas María Victoria Gaviria Londoño y Consuelo Gaviria Londoño, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, presentaron el 22 de agosto de 2003 la siguiente demanda:

1.1. Pretensiones

- Que se declare la nulidad de la Resolución 394 de 1° de octubre de 2002 por la cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (en adelante DAPD) legalizó el desarrollo Jerusalén , perteneciente a la Localidad N° 19 de Ciudad Bolívar; de la Resolución N° 36 de 31 de enero de 2003, por medio de la cual la Directora del DAPD, al resolver el recurso de reposición, confirmó la citada Resolución 394, y de la Resolución N° 97 de abril 7 de 2003, por la cual el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá confirmó la primera de ellas.

- Que, en consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada proceda a la adquisición de los predios de propiedad de las demandantes a través de una negociación directa o, en su defecto, se decrete la expropiación de los mismos de acuerdo con la ley.

1.2. Los hechos de la demanda

Los miembros de la familia Gaviria adquirieron por adjudicación en la sucesión de su padre derechos en común y proindiviso sobre los terrenos que constituían la Hacienda Casablanca, y posteriormente, en el año 1959, se puso fin a la indivisión y se procedió a la partición material y adjudicación de los respectivos lotes.

En el año 1982, los terrenos fueron invadidos en forma violenta y se construyó el asentamiento urbano reconocido como "Jerusalén". En su momento los propietarios iniciaron las acciones legales y de policía pertinentes para oponerse a dicha invasión, pero la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho no se llevó a cabo por impotencia de las autoridades de policía.

Por Acuerdo 1 de 1986, el Concejo de Bogotá ordenó la legalización de varios asentamientos ilegales, entre los cuales se encuentra el asentamiento Jerusalén.

Mediante Resolución 489 de 1989, el DAPD reglamentó el desarrollo incompleto denominado Jerusalén, la cual, demandada como fue ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 7 de mayo de 1998 declaró la nulidad de los actos acusados y ordenó rehacer el trámite de legalización del Desarrollo Incompleto Jerusalén, dando a los propietarios la oportunidad de ser escuchados y ordenando a la Administración la determinación y el resarcimiento los eventuales perjuicios a ellas ocasionados. Esta decisión, fue confirmada por el Consejo de Estado el 9 de noviembre de 2000.

En cumplimiento de lo ordenado por el mencionado Tribunal y por el Consejo de Estado, el DAPD ordenó rehacer el trámite de legalización de dicho Desarrollo Incompleto, comunicó tal hecho a las demandantes y ordenó citar a los terceros

interesados. Luego de lo cual por medio de la Resolución 0394 de 2002, la citada entidad procedió a la legalización del mismo.

Dicho acto fue impugnado mediante los recursos de la vía gubernativa y junto con los que resolvieron los recursos, constituyen los actos acusados.

1.3. Las normas violadas y concepto de la violación

Las demandantes estiman que los actos demandados violan los artículo 29 y 59 de la Constitución Política; 669 del Código Civil; 35 y 174 del Código Contencioso Administrativo, y 10 de la Ley 9° de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 del Código Contencioso Administrativo.

Se argumenta la violación del artículo 174 del C.C.A., por cuanto se incurrió en desacato de la sentencia del Consejo de Estado que ordenó rehacer el trámite de legalización, al incurrir en las mismas causales que provocaron la declaratoria de nulidad del primer acto de legalización.

Se indica que se violaron los artículos 29 de la Constitución y 35 del C.C.A., pues a pesar de haber sido vinculados al proceso de legalización, no se les tuvo en cuenta como terceros afectados para ser indemnizados.

Se sostiene que se desconoció el derecho a la propiedad privada contenido en los artículos 58 constitucional y 669 del Código Civil, porque en la legalización no se determinaron los asuntos relacionados con la propiedad.

También se aduce que se inaplicó el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, por cuanto el Distrito no adquirió los inmuebles para efectos de la legalización, como debió hacerlo.

2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En el escrito que lo contiene (fls. 96 a 110 cuad. Ppal.), el apoderado de la entidad demandada se opone a las pretensiones de las demandantes, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

Expresa que para la expedición de los actos acusados se tuvieron en cuenta los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado, referentes a la anterior legalización que se había realizado.

Aduce que para el nuevo trámite de legalización se acudió a la cartografía oficial preparada por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

Manifiesta que la legalización de un barrio se caracteriza especialmente porque para que ello se dé, necesariamente tiene que existir un desarrollo urbano de origen clandestino y consolidado, esto es, que el mismo contenga estructuras urbanas desarrolladas y construidas, lo cual permite establecer el carácter permanente del asentamiento humano.

Sostiene que no es posible negar la legalización de un asentamiento so pretexto de que se deben solucionar previamente aspectos relacionados con el derecho de propiedad, pues se desconocerían los derechos fundamentales a la vida y a la igualdad y se impediría que las comunidades asentadas en el sector tuvieran condiciones dignas de subsistencia, que fundamentalmente se obtienen con la prestación de los servicios públicos esenciales.

Añade que el acto de legalización no define, aclara o determina asuntos relacionados con la propiedad de los inmuebles, pues ello está reservado y es competencia de la jurisdicción civil ordinaria, por lo que no se impidió ni se impide que los propietarios de los terrenos iniciaran o inicien los correspondientes procesos reivindicatorios de dominio respectivos. Igualmente manifiesta que el DAPD nunca ha realizado acción tendiente a incentivar, propiciar o permitir la invasión de los predios o inmuebles sobre los cuales se dio el asentamiento de desarrollo Jerusalén, sino que en cumplimiento de una orden legal del Concejo Distrital, se adelantó el trámite de reconocer la existencia urbanística de dicho desarrollo.

Puntualiza que las zonas públicas que se señalan en los planos adoptados en la Resolución 394 de 2002 son el fiel reflejo de la utilización que le ha dado la comunidad a dichas zonas y por tanto así debe consignarse en dichos planos, lo cual no implica declaratoria o constitución de dominio público, pues un acto

administrativo como el demandado no es idóneo para configurar la propiedad pública.

Agrega que el posible daño producido por la parte actora no proviene de la legalización y que la aplicación de la ley no ocasiona perjuicios.

Por último, señala que no ha violado el artículo 190 de la Ley 9 de 1989, literales b), c) y d) a que se refiere la accionante, porque el DAPD carece de competencia para la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos, ni estructura vial y sistemas de transporte masivo, por lo cual mal se puede pretender que dicho Departamento Administrativo adquiera los predios de las demandantes por negociación directa o expropiación.

3. ALEGATOS

En los correspondientes escritos de alegato de conclusión, las partes reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y su contestación.

II. LA SENTENCIA RECURRIDA

Mediante sentencia de 12 de mayo de 2005 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección B) declaró la nulidad de los actos acusados y, a título de restablecimiento del derecho, ordenó al DAPD "...rehacer el trámite de legalización, para lo cual deberá realizar los procedimientos de compra directa o expropiación a que haya lugar...", con fundamento en las consideraciones que se sintetizan a continuación.

Luego de hacer una extensa transcripción de la parte de los considerandos de la sentencia proferida por el mismo Tribunal el 7 de mayo de 1998 y que fue confirmada por esta Corporación el 9 de noviembre de 2000, el a quo sostiene lo siguiente:

"Fijados los extremos del conflicto, la Sala estima que en efecto le asiste razón a la parte demandante dentro del proceso, pues está visto que con la actuación

administrativa que se controvierte fue violado nuevamente el derecho de propiedad a las actoras.

Estudiado el acto administrativo de legalización, se advierte que la administración Distrital no promovió ningún mecanismo que propendiera por el acuerdo entre las partes en cuanto a lo que se refiere a la propiedad del terreno ocupado ilegalmente.

Aunque la Sala concuerda con lo afirmado por el ente territorial demandado, en lo que se refiere a los efectos de la declaración de legalización, lo cierto es que al ser esta proferida se ve afectado el derecho patrimonial de las actoras.

Es cierto que la legalización del desarrollo Jerusalén en manera alguna define aspectos relacionados con la propiedad y que los conflictos de los propietarios con los poseedores deben ser resueltos por la jurisdicción ordinaria, que es la encargada de la tarea.

Sin embargo, llama la atención de la Sala que la entidad demandada no haya realizado ninguna gestión para definir lo referente al derecho de propiedad de las zonas públicas que quedaron incluidas dentro del desarrollo legalizado.

.....
Es por esto que se considera que las propietarias demandantes estaban en la obligación de ceder ante el bienestar general de comunidad asentada en los predios que son de su propiedad aceptando la legalización, pero el Distrito debió proceder a efectuar los procesos de compra directa o de expropiación...(...)...de unas porciones del terreno (que) quedaron convertidas en zonas públicas, esto es, en vías, zonas comunes, etc., las cuales pasan a ser administradas por el respectivo ente territorial."

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

En el escrito que lo contiene (fls.6 a 40 cuad. 2), el apoderado de la entidad demandada, en suma manifiesta:

En primer término, sostiene que en virtud del fenómeno de la prejudicialidad, descrita en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, el presente proceso debe ser suspendido hasta tanto se fallen los procesos de pertenencia que se adelantan en diferentes juzgados civiles de este circuito judicial (hasta la fecha ya se han fallado 400 procesos de la misma clase en los años 1997 a 1999) pues en ellos se define quién es realmente el titular del derecho de dominio de los mencionados predios, y hasta el momento dicha jurisdicción le ha dado la razón a las demandas de los poseedores en contra de los aquí demandantes.

Luego de ello reitera básicamente los mismos planteamientos del escrito de contestación de la demanda, y respecto a lo considerado por el a quo, en el sentido de que la administración no promovió ningún mecanismo que propendiera por el acuerdo entre las partes en cuanto a la definición referente al

derecho de propiedad de las zonas públicas que quedaron incluidas dentro del desarrollo legalizado, sostiene que la administración del espacio público por parte de la Administración Distrital, no necesariamente implica la adquisición del mismo por parte del Estado.

Al respecto, señala que el artículo 72 del Acuerdo 6 de 1990 (vigente para la época), determina que también se consideran como zonas "...de uso público y como parte del Espacio Público, aún sin que haya mediado cesión o entrega de las mismas al Distrito Especial de Bogotá y aún sin haber sido destinadas a tales fines en el planteamiento urbanístico del urbanizador responsable, las áreas destinadas a vías, las destinadas a zonas verdes de uso público, las destinadas a equipamiento comunal público y las destinadas a la Ronda o Área Forestal Protectora en ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales que figuren como tales en los planos adoptados como para integrante de los actos administrativos de legalización de barrios, asentamientos o desarrollos ilegales o clandestinos."

Luego de hacer referencia a los artículos 59 y 63 de la Ley 9 de 1989 y a diversas normas de orden legal, expresa que ninguna de ellas facultan a ninguna autoridad del orden nacional o territorial para adquirir inmuebles directamente o por expropiación cuando se trate de legalización de desarrollos de origen clandestino con fundamento en el artículo 82 del Decreto 1052 de 1998, aplicable para la época, e incluye lo que el a quo denomina como "...fragmentos de terreno que se convirtieron en espacio público".

También sostiene que los motivos para hacer uso de la figura de la expropiación están claramente definidos en la ley; por consiguiente es jurídicamente inadmisibles pretender utilizar dicho mecanismo con propósitos diferentes a los establecidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, pues de aceptarse la teoría del Tribunal de origen, el acto que contuviera tal despropósito, estaría falsamente motivado e infringiría las normas en que debe fundarse el mismo, es decir, se trataría de la expedición de un acto con vicios de nulidad predecibles aún antes de su nacimiento a la vida jurídica.

En suma, sostiene que es evidente que la legalización de desarrollos clandestinos es un tema independiente, que en nada se involucra con la materia de enajenación voluntaria, expropiación por vía administrativa o judicial, cuyos motivos y procedimientos igualmente se hallan precisados de manera independiente, clara y expresa en la Ley 388 de 1997.

Para concluir, solicita revocar el fallo apelado y denegar las pretensiones de la demanda.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La parte demandada en su escrito de apelación solicita que sea suspendido este proceso "... hasta tanto se fallen los procesos judiciales que se adelantan en diversos juzgados civiles de este circuito judicial, pues en ellos se define quién es realmente el titular del derecho de dominio de los mencionados predios....".

Al respecto, la Sala considera que tal solicitud no se acoge, por la sencilla razón de que, en primer término, no se acompaña prueba alguna de tal afirmación, y en segundo lugar, no se entiende qué relación de dependencia pueda existir entre este proceso en que se discute la legalidad de unos actos administrativos y aquellos que eventualmente puedan cursar en otros despachos de la jurisdicción ordinaria, en que se debate la titularidad del derecho de dominio sobre unos bienes inmuebles que se encuentran ubicados en la zona de declaración de legalización del desarrollo Jerusalén.

Ahora bien, en razón de lo extenso de los actos acusados, se omite su transcripción, no obstante lo cual se hará una sinopsis de su contenido.

El primero de ellos es la Resolución 394 de 1° de octubre de 2002, mediante la cual el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital dispuso la legalización del desarrollo Jerusalén, perteneciente a la Localidad N° 19 de Ciudad Bolívar del Distrito Capital de Bogotá.

En la primera parte de los considerandos se hace referencia al Acuerdo 1 de 1896 expedido por el Concejo Distrital de Bogotá que ordenó la legalización del desarrollo denominado Jerusalén, entre otros, con fundamento en el cual se adelantó el trámite de legalización del mencionado desarrollo, que culminó con la expedición de la Resolución 489 de 1989, la cual, demandada como fue ante esta jurisdicción se declaró su nulidad, al igual que la de los actos que la confirmaron.

Luego se hace el recuento de la actuación administrativa que se siguió en cumplimiento de lo ordenado por esta jurisdicción, en la cual se destaca la citación que se hizo a los propietarios de los terrenos en que se encuentra dicho desarrollo y a los terceros determinados y no determinados que pudieren tener interés en las resultas de la actuación; la realización de los estudios previstos en el Acuerdo 6 de 1990 y en el Decreto 688 de 1996 que encontraron viable el reconocimiento oficial del desarrollo Jerusalén, con algunas excepciones respecto de rondas de cuerpos de aguas, zonas de preservación de las mismos, et.; la comparecencia de los propietarios de los referidos propietarios de los terrenos; la cartografía oficial preparada y allegada por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital y los conceptos favorables de las empresas de servicios públicos y de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá; se analizan las razones expresadas por dichos propietarios y se hace referencia a las disposiciones de orden nacional y distrital en que se fundamentan las decisiones que el acto se adoptan.

En su parte dispositiva, la mencionada Resolución 394 de 2002 reconoce urbanísticamente la existencia del desarrollo Jerusalén y aprueba los planos urbanísticos (art. 1°); determina las áreas del primer nivel de zonificación y zonas de amenaza de riesgo (art. 2°); la zonificación y tratamientos (art. 3°); los usos permitidos (art. 4°); zonas de riesgo (art. 5°); el estrato socio económico (art. 6°); los requisitos para la prestación de los servicios públicos (art. 7°) las zonas destinadas al uso colectivo (art. 8°); el proceso de desarrollo (art. 9°); las normas específicas para antejardines, pavimentación, altura por capacidad predial (art. 10°); licencias de urbanización y/o construcción (art. 11); mejoramiento y condiciones de redes de servicios públicos, condiciones de riesgos (art. 12); mejoramiento urbano (art. 13); zonas verdes y comunales (art.

14); derechos de propiedad, en el cual se determina que *"la expedición de la presente resolución no ampara ningún derecho sobre la tenencia de la tierra; sus efectos inciden únicamente en el derecho público, es decir, en relación con la legalidad urbana, el mejoramiento de los servicios públicos y comunales y las normas correspondientes al ordenamiento físico del sector "* (art. 15) y la vigencia y recursos (art. 16).

Las resoluciones 0036, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición y 097, por la cual se resolvió el recurso de apelación, obran a folios 56 a 62 y 65 a 78 del cuaderno principal.

Como marco de referencia del análisis que corresponde, a continuación se reseñarán las disposiciones que interesan para el caso controvertido.

La Ley 9ª de 1989, en su artículo 48, contempló la legalización de urbanizaciones constituidas por viviendas de interés social, y le atribuyó como efectos su *incorporación al perímetro urbano o de servicios y la regularización urbanística del asentamiento humano*:

*"Ley 9 de 1989
(...)*

ARTÍCULO 48° "Los concejos, el Concejo Intendencial y las juntas metropolitanas podrán delegar en los alcaldes e Intendente de San Andrés y Providencia la legalización de las urbanizaciones constituidas por viviendas de interés social. La legalización implicará la incorporación al perímetro urbano o de servicios y la regularización urbanística del asentamiento humano.

Parágrafo. "Los asentamientos urbanos de vivienda de interés social, por fuera del perímetro urbano actual de los municipios, que existieran el 28 de julio de 1.988, desarrollados por las organizaciones contempladas en el artículo 62, recibirán el mismo tratamiento que los incorporados al perímetro urbano y de servicios, serán regularizados urbanísticamente y podrán por consiguiente solicitar la prestación de servicios en los términos contemplados en el artículo 47 de la presente Ley."

El Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá, contentivo del Estatuto para el Ordenamiento Físico del entonces Distrito Especial de Bogotá, en su Capítulo X *"Legalización de Desarrollos Urbanos"*, artículo 263, consideró la legalización como un procedimiento, esto es, como una actuación administrativa que culmina con el acto por el cual se reconoce el asentamiento humano, se aprueban los planos correspondientes y se expide su reglamentación. Expresa la cita norma:

"Artículo 236°.- Legalización. La legalización es el procedimiento mediante el cual se adoptan las medidas administrativas encaminadas a reconocer oficialmente la existencia de un asentamiento o edificio, a dar la aprobación a los planos correspondientes y a expedir la reglamentación respectiva.

La legalización implicará, cuando fuere el caso, la incorporación al perímetro urbano de los sectores del territorio distrital que comprendan las zonas, barrios, asentamientos, desarrollos o edificios legalizados y la regularización urbanística de los asentamientos humanos, salvo cuando expresamente se excluyan los usos urbanos en el acto de legalización."

De conformidad con lo establecido en el artículo 82 del Decreto 1052 de 1998 (modificado por el Decreto 1379 de 2002, la legalización " es el procedimiento mediante el cual la entidad competente del municipio o distrito adopta las medidas administrativas tendientes a reconocer la existencia de una urbanización, asentamiento o barrio, a dar aprobación de los planos correspondientes, a otorgarle la nomenclatura urbana, a expedir la reglamentación urbanística respectiva, tendiente a la aprobación y prestación de los servicios públicos. Todo de conformidad con las normas y procedimientos que para el efecto se adopten en el respectivo municipio o distrito."

A su vez, el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, expedido mediante el Decreto 619 de 2000, define en el artículo 495 que "la legalización es el procedimiento mediante el cual la Administración Distrital, reconoce, aprueba planos, regulariza y expide la reglamentación para los desarrollos urbanos realizados clandestinamente."

Ahora bien, la premisa inicial que se deriva de las disposiciones antes referenciadas, es que el procedimiento de legalización no involucra pronunciamiento alguno de la Administración sobre la titularidad del derecho de dominio de los terrenos donde se encuentra el desarrollo objeto de dicho procedimiento, puesto que la legalización tiene un contenido exclusivamente urbanístico, y trae como resultado la posibilidad de hacer efectivos una serie de derechos, tales como el acceso a los servicios públicos, el ser incluidos en los planes y programas de desarrollo social, etc.

Así lo concluyó esta misma Sección en Sentencia de 14 de junio de 2007, con ponencia del Consejero Camilo Arciniegas Andrade (Exp. 11001-23-24-2001-

00505-01), en la cual, al resolver un asunto de características similares al que ocupa la atención de la Sala, expresó:

"Es claro entonces que la decisión de legalizar un asentamiento urbano no tiene ningún efecto jurídico sobre el derecho de propiedad, pues el respectivo acto no legaliza la tenencia de ningún predio ni limita o afecta los derechos de los propietarios. La Sala no desconoce la evidente realidad de que los derechos de uso y goce de los terrenos de los actuales dueños se encuentran limitados, pero esa limitación no es imputable a la Administración Distrital, pues como se indicó, el asentamiento objeto de legalización no fue promovido ni coadyuvado por ella.

Por las consideraciones expuestas, el argumento sobre violación de la propiedad privada no está llamado a prosperar.

Para la Sala es claro que el procedimiento y el acto de legalización, no causan ningún perjuicio a los propietarios, pues con legalización o sin ella, estos habían perdido de hecho sus derechos. Efectivamente, la posesión que ejerce la comunidad asentada en el Desarrollo legalizado, data de comienzos de los años 70, luego la pérdida de los atributos del derecho de propiedad no fue consecuencia del acto administrativo de legalización como alega el actor, pues esta decisión solamente tiene incidencia en el ámbito urbanístico, y carece de trascendencia jurídica sobre la propiedad privada."

Ahora bien, la entidad apelante centra su inconformidad para con el fallo de primera instancia en cuanto éste se fundamenta en que según el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 la Administración debió acudir a los mecanismos de negociación directa o expropiación para adquirir los fragmentos de terreno que, con la legalización, pasan a ser administrados por el Distrito, pues de lo contrario haría nugatorio el derecho de propiedad de quienes los adquirieron con ajuste a la ley.

Sobre este aspecto, y para efectos de su análisis frente al cargo formulado, se procede a transcribir el citado artículo 58 de la Ley 388 de 1997, "por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones":

"Artículo 58º.- Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

"Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

- a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;*
- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las*

contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;

c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;

l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;

m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes."

En primer término, cabe indicar que, como claramente se observa de la atenta lectura de la norma transcrita, en ninguno de sus literales se contempla la posibilidad de acudir al mecanismo de la expropiación cuando se trate de adquirir inmuebles para destinarlos a zonas públicas que se encuentren ubicadas en desarrollos que fueron objeto de legalización, pues lo que se autoriza en lo relacionado con vivienda urbana, es la expropiación con la finalidad de desarrollar proyectos de vivienda de interés social, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamiento humanos ubicados en sectores de alto riesgo (literal b) y la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos (literal c), los cuales no son materias de que se ocupan los actos acusados.

En segundo lugar, debe precisarse que en el caso del desarrollo Jerusalén, no fue la Administración la que de manera autónoma haya decidido implementar un proyecto en el sector de terreno donde él se encuentra ubicado, ni la que destinó espacios y franjas al uso público, tales como calles y zonas verdes y comunales como parte de un plan para desarrollar ese sector de la ciudad, pues

tales espacios fueron destinados y determinados a tales efectos por la misma comunidad y no por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. El hecho de que en los planos aprobados e incorporados a los actos demandados aparezcan identificados tales espacios y franjas, únicamente significa que en ellos se plasmó la realidad física del desarrollo ilegal, sin que se produjera declaración alguna en los actos acusados sobre el carácter de los bienes que los habitantes de ese sector ya habían decidido destinarlos al uso de la comunidad.

En consecuencia, la Sala considera que la entidad demandada en los actos que se acusan simplemente se limitó a dar aplicación a un mecanismo establecido en la ley con el fin de reconocer desde un punto de vista meramente urbanístico un asentamiento o desarrollo ilegal, en el cual no se contempla otro requisito distinto que la consolidación del asentamiento (Ley 9 de 1989, art. 48).

De tal manera que la Sala no comparte el criterio del a quo en el sentido de que como paso previo a la legalización del desarrollo Jerusalén, la Administración Distrital estaba y está en la obligación de proceder a realizar una negociación directa con los titulares del derecho de propiedad o proceder a la expropiación de los terrenos que, situados en tal desarrollo, la comunidad había dispuesto destinar al uso común de sus habitantes, puesto que dentro del procedimiento señalado para esos efectos no se contempla tal actuación.

En las anotadas circunstancias, la Sala considera que si las demandantes estiman que el simple y llano reconocimiento urbanístico de la existencia del desarrollo Jerusalén y la aprobación de planos que el DAPD realizó mediante los actos acusados les causó algún perjuicio respecto de su derecho de propiedad sobre los terrenos en que se encuentra asentado, pueden ejercer las acciones judiciales que estimen procedentes en contra de sus pobladores y del Distrito Capital de Bogotá, pues, se reitera, los actos acusados no son los directos generadores de ese hipotético perjuicio.

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, se procederá a revocar la sentencia de primera instancia y a denegar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, la Sección Primera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

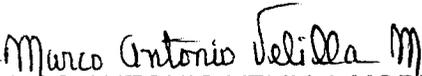
PRIMERO.- REVÓCASE la sentencia de 12 de mayo de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Sub Sección B y, en su lugar, se dispone:

SEGUNDO.- DENIEGANSE las pretensiones de la demanda instaurada por las ciudadanas María Victoria Gaviria Londoño y Consuelo Gaviria Londoño.

TERCERO.- En firme esta providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 29 de septiembre 2011.


MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Presidente


MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ


RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA


MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO