



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

TRD – 2020-130.15.2.8

Palmira, 8 de julio de 2020

PARA: FERNEY CAMACHO  
Secretario de Infraestructura, Renovación urbana y Vivienda

DE: GERMAN VALENCIA GARTNER  
Secretario Jurídico.

Asunto: Concepto jurídico – Revocatoria Directa Resolución No. 001 de septiembre de 2019 expedida por la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda de Palmira.

Cordial Saludo.

En atención a la consulta realizada por su despacho, mediante nota interna 2020-180.13.3.20, me permito emitir concepto jurídico el cual tiene el alcance de lineamiento como criterio orientador, en los siguientes términos:

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De conformidad con el escrito presentado por la Secretaría a su cargo, en el que solicita un pronunciamiento jurídico a partir de la Resolución No. 001 de septiembre de 2019, *“Por medio de la cual se actualiza las cesiones obligatorias de urbanismo del otrora proyecto ciudad Belén I Etapa (Hoy Bosque Encantado norte) del municipio de Palmira”* acto administrativo expedido por la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda, indicando en su escrito como antecedentes los siguientes:

*“1. La constructora denominada SANTA BELÉN S.A, quien posteriormente cambiara su nombre a PROMOTORA Y CONSTRUCTORA SANTA BELÉN S.A. hoy EN LIQUIDACIÓN, suscribió la Escritura Pública No 1718 del 17 de junio de 1.997 ante la Notaria Tercera del Círculo de Palmira, en la cual, en cumplimiento de las obligaciones urbanísticas, efectuó la cesión obligatoria y gratuita del espacio público destinado para vías y zona verde al Municipio de Palmira, para el desarrollo del Proyecto Urbanístico denominado CIUDAD BELÉN I ETAPA.*

*2. El inmueble objeto de cesión correspondía a la matrícula inmobiliaria 378-0101725 con un área de 25.328,106 M2, sobre el cual se realizó la cesión obligatoria a título gratuito a favor del municipio de Palmira, de las zonas del espacio público destinadas a vías públicas, por un área total de nueve mil doscientos un metros cuadrados con 486 centímetros (9.201,486 M2) y para zonas verdes tres mil*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

quinientos treinta y uno metros cuadrados con 394 centímetros (3.531,394 M<sup>2</sup>), lo anterior para una cesión total de doce mil setecientos treinta y dos metros cuadrados con ochocientos ochenta centímetros (12.732,880 M<sup>2</sup>).

3. SANTA BELÉN S.A. hoy CONSTRUCTORA Y PROMOTORA SANTA BELEN S.A. (En Liquidación), no cumplió con sus obligaciones urbanísticas de adecuar y entregar físicamente al Municipio de Palmira dichas áreas.

4. La PROMOTORA Y CONSTRUCTORA SANTA BELEN S.A. (En liquidación), ya no es la titular de los terrenos sobre los cuales se iba a desarrollar proyecto CIUDAD BELÉN ETAPA I, puesto que entró en proceso de liquidación y enajenó el lote donde se iba a desarrollar el proyecto de la siguiente manera:

| Escritura Pública | fecha                   | Notaría       | COMPRADOR   |
|-------------------|-------------------------|---------------|---|
| 1863              | 14 de noviembre de 2014 | 4ta - Palmira | VALHER SANTAMARIA LTDA  |
| 1379              | 27 de abril de 2006     | 12 - Cali     | Luís Hernando Lozano Herrera                                  |
| 2100              | 24 de noviembre de 2009 | 2da - Palmira | Heliodoro Valencia Villegas                                   |
| 1015              | 3 de junio de 2011      | 4ta - Palmira | Blanca Elvira Herrera Castro y Daniel Felipe Valencia Herrera |

Todas las anteriores enajenaciones conforman el Proyecto Urbanístico CIUDAD BELEN I ETAPA.

La Sociedad G.A. CADENA LÓPEZ Y CIA S EN CS NIT 805001031-3 adquirió los predios restantes del proyecto urbanístico CIUDAD BELEN I ETAPA. (la manzana B3 y lote 35) y se encuentra en proceso de adquisición de las manzanas B2, B4, B4-1, B5, los cuales conformarán en su totalidad un solo proyecto urbanístico y constructivo.

| Escritura Pública | fecha               | Notaría       | COMPRADOR  |
|-------------------|---------------------|---------------|--|
| 530               | 26 de marzo de 2019 | 3ra - Palmira | Sociedad G.A. CADENA LOPEZ Y CIA S EN CS NIT 805001031-3 |

El Municipio de Palmira, a través de la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda expidió los actos que a continuación se indican, dando aplicación a lo dispuesto al artículo 2.2.6.1.4.6. del Decreto 1077 de 2015 que la postre indica:

(...) condición resolutoria expresa en los siguientes términos: "Incorporación de áreas públicas. El espacio público resultante de los procesos de urbanización, parcelación y construcción se incorporará con el solo



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo. En la escritura pública de constitución de la urbanización se incluirá una cláusula en la cual se expresará que este acto implica cesión gratuita de las zonas públicas objeto de cesión obligatoria al municipio o distrito. Igualmente se incluirá una cláusula en la que se **manifieste que el acto de cesión está sujeto a condición resolutoria, en el evento en que las obras y/o dotación de las zonas de cesión no se ejecuten en su totalidad durante el término de vigencia de la licencia o su revalidación.** Para acreditar la ocurrencia de tal condición bastará la certificación expedida por la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público acerca de la no ejecución de las obras y/o dotaciones correspondientes. En este caso se entenderá incumplida la obligación de entrega de la zona de cesión y, por tanto, no se tendrá por urbanizado el predio. La condición resolutoria se hará efectiva una vez verificado el procedimiento previsto en el artículo siguiente del presente decreto. El urbanizador tendrá la obligación de avisar a la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público acerca del otorgamiento de la escritura de constitución de la urbanización. El Registrador de Instrumentos Públicos abrirá los folios de matrícula que correspondan a la cesión en los que figure el municipio o distrito como titular del dominio. Corresponderá a los municipios y distritos determinar las demás condiciones y procedimientos para garantizar que a través de la correspondiente escritura pública las áreas de terreno determinadas como espacio público objeto de cesión obligatoria ingresen al inventario inmobiliario municipal o distrital” (negrilla y cursiva fuera de texto original).*

**-Resolución No. 01 del 19 de septiembre del 2019**, mediante la cual resolvió: “ARTÍCULO PRIMERO. Ceder la titularidad del dominio y posesión del urbanismo del fallido proyecto de vivienda “CIUDAD BELEN I ETAPA” a la firma G.A. CADENA LOPEZ Y CIA S EN CS; para que se engloben los predios y se efectúen las cesiones obligatorias pertinentes con los coeficientes legales de los siguientes predios:



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

| VIA                                      | AREA M <sup>2</sup> | MATRICULA INMOBILIARIA |
|--|---------------------|------------------------|
| CALLE 66                                 | 1.095,77            | 378-105292             |
| CALLE 66A PRIMER TRAMO                   | 1.098,64            | 378-105293             |
| CALLE 66A SEGUNDO TRAMO                  | 414,00              | 378-105294             |
| CALLE 66B                                | 1.436,67            | 378-105295             |
| CALLE 67 CALZADA SUR TRAMO 1 LOTE 1A – 1 | 1.042,83            | 378-105296             |
| CARRERA 22 PRIMER TRAMO                  | 407,43              | 378-105297             |
| CARRERA 22A                              | 236,87              | 378-105298             |
| CARRERA 23                               | 534,30              | 378-105299             |
| CARRERA 24 PRIMER TRAMO                  | 1.079,05            | 378-105300             |
| CARRERA 25 PRIMER TRAMO                  | 1.855,92            | 378-105301             |
| ZONA VERDE                               | 3.531,39            | 378-105302             |
| AREA TOTAL CEDIDA                        | 12.732,86           |                        |

- Al mismo tiempo, la Secretaría de Infraestructura suscribió Escritura Pública numero 2225 del 27 de diciembre de 2019, otorgada en la Notaria Cuarta de Palmira, acto jurídico mediante el cual Secretario de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda de Palmira y la sociedad Cadena López y Cia. Declararon resuelto parcialmente el Numeral 3 de la Escritura Pública 1718 de 17 de junio de 1997 otorgada en la Notaria Tercera de Palmira, únicamente para las matriculas inmobiliarias 378-105292, 378-105293, 378-105295, 378-105296, 378-105297, 378-105300, 378-105301, 378-105302.

Cabe resaltar que los actos anteriormente mencionados no han sido objeto de registro en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria.

6. En igual sentido la Secretaría de Planeación Municipal de Palmira, profirió los actos administrativos que a continuación se mencionan:

- Mediante Resolución No. 2019-160.13.3.53 del enero de 2019, se determinó la delineación urbana para el proyecto denominado "Bosque Encantado Norte 1, ubicado entre la carrera 21 y carrera 25 con calle 65 D a 66ª, el cual cuenta con una extensión de 26.097,606 M2.

- La Curaduría Urbana Uno de Palmira expidió la resolución No. 0553 de Urbanización de marzo 28 de 2019, para el proyecto "BOSQUE ENCANTADO NORTE" ubicada en la carrera 25 entre calles 65 y 68 de propiedad de la sociedad G.A. CADENA LOPEZ Y CIA S. EN C.S.

-Mediante Resolución No. 2019-162.13.3.155 del 28 de mayo de 2019 la Secretaría de Planeación de Palmira, autoriza la compensación económica de áreas de cesión obligatoria correspondiente al proyecto denominado Bosque Encantado Norte.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*-Posteriormente, mediante Resolución No. 0102 del 4 de febrero de 2020 otorgada por la Curaduría Urbana 1 de Palmira se expidió resolución aclaratoria a la Resolución No. 0553 de Urbanismo de marzo 28 de 2019 en lo que respecta a la modalidad de la urbanización conforme lo establece el ARTICULO 3 del Decreto 2218 de 2015 que modificó el artículo 2.2.6.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015, quedando como LICENCIA REURBANIZACIÓN.*

*Que esta licencia se expidió con fundamento en el artículo 2.2.6.1.1.4. del Decreto 1077 de 2015 en su numeral 3 modificado por el artículo tercero del Decreto 2218 de 2015, establece las siguientes modalidades de la Licencia de Urbanización: Desarrollo, saneamiento y Reurbanización, el cual establece: (...)*

*7. SOLICITUD CONSTRUCTORA GA CADENA CONSTRUCTORES S.A.: Mediante oficio del 15 de abril de 2020, manifiesta su consentimiento en que dentro del proceso administrativo correspondiente se revoque la Resolución 01 del 19 de septiembre de 2019, expedida por la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda del Municipio de Palmira.” (SIC para lo transcrito)*

De acuerdo con el anterior marco fáctico presentado por la Secretaría, esta plantea como cuestionamientos para la discusión jurídica, lo siguiente:

*“1. ¿Fue bien concebida la Resolución 01 de septiembre de 2019 expedida por la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda, por medio de la cual cede la titularidad y posesión de 11 franjas de terreno, con un área total de 12.732,86 mts<sup>2</sup>? Acto jurídico con el cual se desafectan terrenos destinados para vías públicas y zona verde.*

*2. ¿El Secretario de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda, se encontraba facultado para suscribir el mencionado acto? En caso positivo, ¿mediante que decreto?*

*3. Si bien es cierto, tanto la Resolución 01 de septiembre de 2019 como la escritura no han sido registrado en los folios de matrícula inmobiliaria, dichos actos han otorgado derechos o afectado a terceros?*

*4. ¿Podría la Secretaría de infraestructura por solicitud de parte o a mutuo propio proferir la Revocatoria Directa de la Resolución 01 de septiembre de 2019?*

*5. ¿En igual sentido su revocatoria podría afectarlos?*

*6. ¿Si fuere viable la revocatoria Directa a quien corresponde hacerla? ¿con que facultades?*

*7. Creemos que, siendo bienes de uso público (vías y zonas verdes), gozan de especial protección, como quiera que la Constitución Política en su artículo 63 claramente expresa: son inalienables, imprescriptibles e inembargables.” Y su desafectación requeriría de un procedimiento especial, de ser la anterior afirmación válida, cual sería el procedimiento para dicha desafectación?” (SIC para lo transcrito)*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

Sobre el asunto objeto de consulta se solicitó información adicional a la Secretaría de Planeación, a la Subsecretaría de Gestión de Recursos Físicos y Servicios Generales y a la Secretaría de Infraestructura Renovación Urbana y Vivienda, quienes respondieron en los siguientes términos:

- Secretaría de Planeación.

Se le solicitó mediante Nota interna TRD-2020-130.8.1.308 del 19 de mayo de 2020 *“concepto técnico sobre los bienes descritos en la mencionada resolución, en donde se indique como mínimo la condición urbanística y los usos existentes que están permitidos sobre estos predios, como también, de ser procedente, se indique si los predios en mención cuentan con reglamentación, y todo aquello que se encuentre relacionado con los mismos que permita resolver los planteamientos elevados por la Secretaría de Infraestructura, incluyendo la línea de demarcación No. 2019-160.13.3.53 del 17 de enero de 2019, si la misma modifica los inmuebles cedidos inicialmente. Igualmente se solicita se indique si la secretaría a su cargo cuenta con alguna reglamentación o procedimiento para la desafectación de los bienes de uso público”*

Al respecto la Secretaría de Planeación mediante Nota Interna TRD-2020-160.8.1.233 del 28 de mayo de 2020, da respuesta al requerimiento en el marco de sus competencias y emite concepto técnico sobre los bienes descritos informando la norma urbanística, usos permitidos y el análisis de la resolución No. 2019-160.13.3.53 del 17 de enero de 2019, de lo cual se extrae lo siguiente:

*“Una vez identificados los predios en las bases de datos de esta Dependencia y en el registro de predios reportados por el IGAC, se evidencia que diez (10) de ellos, enumerados en la #Tabla 1” del 1 al 10, corresponden a tramos de vías y el número 11 se clasifica como “zona verde” (Ver mapa 1). Es decir, que de acuerdo con la información consultada, los once (11) predios son de propiedad del Municipio y cuentan con una destinación específica (...).*

*No obstante lo anterior, es importante aclarar que la dependencia competente para expedir la calidad del bien en el Municipio es la Subsecretaría de Gestión de Recursos Físicos y Servicios Generales.*

*2. En este sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente de Palmira en adelante POT, compilado en el Decreto 192 de julio 29 de 2014, “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Acuerdos Municipales 109 de 2001, 058 de 2003, 080 de 2011 y 028 de 2014”, determina la destinación de vías y zonas verdes así:*

- *VÍAS: Conforme lo establece el mapa A29 “Sistema Vial” del POT, nueve (9) de los predios identificados como tramos de vías, se destinan para Vías Locales “V5” y el predio con matrícula inmobiliaria 378-105301, número predial 01-03-0352-0001-000, se destina para una Vía Arterial Principal “V2”.*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*De acuerdo con lo expuesto, el artículo 199 del POT señala la jerarquización y clasificación de secciones viales del Municipio de Palmira y de igual manera en su artículo 1998 dispone: (...)*

*Adicionalmente, en los artículos 200 al 214 del POT, se encuentra toda la normatividad referente a vías en el Municipio.*

- *ZONA VERDE: Por otra parte, de acuerdo con los mapas A32 "Sistema de Espacio Público" y A37 "Áreas de Actividad Urbana" del POT, el predio identificado como "zona verde 4" y número predial 010303520001000, hace parte de los elementos del Sistema de Espacio Público, su área de actividad es "Parque, Cultura y Recreación" y su régimen de usos, es el siguiente: (...)*

*3. La Resolución N°. 2019-160.13.3.53 de enero 17 de 2019, suscrita por el entonces Secretario de Planeación RODRIGO DIAZ RICO y el Subsecretario de Planeación Territorial LUIS CAROS CADENA, mediante la cual se expide la Delineación Urbana para el proyecto denominado "Bosque Encantado Norte1", no modifica las condiciones de los inmuebles cedidos inicialmente, pues en ella se contempla únicamente la norma aplicable para los predios del proyecto, sobre afectaciones viales, zonas verdes y comunales, uso, normas urbanísticas arquitectónicas, factibilidad de servicios públicos, de acuerdo con la información y documentación aportada por el solicitante de la Resolución de Delineación Urbana.*

*Cabe anotar que la Delineación urbana es un instrumento que le permite a quien pretenda desarrollar un proyecto, saber inicialmente las condiciones urbanísticas y normativas generales del predio o predios a intervenir, pues la revisión detallada desde el punto de vista jurídico, urbanístico, arquitectónico y estructural del proyecto urbanístico la debe realizar el Curador Urbano, quien es el encargado de estudiar y expedir las Licencias Urbanísticas, tal y como lo ordena el artículo 7 del Decreto Nacional 1203 de 2017 que modificó el artículo 2.2.6.1 .2.2.3 del Decreto Nacional 1077 de 2015.*

*4. Por último, en cuanto a si en esta Dependencia se cuenta con alguna reglamentación o procedimiento para la desafectación de bienes de uso público, le comunico que conforme lo establece en el Decreto extraordinaria 213 de 2016 por el cual "Se adopta la estructura de la Administración Central del Municipio de Palmira, se definen las funciones de sus dependencias (. . .)", no se encuentra dentro de nuestras competencias el trámite para la desafectación de bienes de uso público.*

- Subsecretaría de Gestión de Recursos Físicos y Servicios Generales.

*Se le solicitó mediante Nota interna TRD- 020-130.8.1.309 del 19 de mayo de 2020 "concepto técnico sobre la naturaleza jurídica que ostentan actualmente los bienes descritos en la mencionada resolución, si los mismos se encuentran incorporados al inventario de bienes del municipio y en caso de haber sido incluidos se presenten las razones jurídicas para su incorporación o en caso de ser negativa la respuesta, igualmente se manifiesten las razones, como también se indique, de ser procedente, si los predios en mención cuentan con reglamentación, y todo aquello que se encuentre relacionado con los mismos que permita resolver los planteamientos elevados por la Secretaría de Infraestructura.*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*Igualmente se solicita se indique si la Subsecretaria a su cargo cuenta con alguna reglamentación o procedimiento para la desafectación de los bienes de uso público.”*

La Subsecretaría de Gestión de Recursos Físicos y Servicios Generales respondió mediante Nota Interna TRD-2020-172.8.1.131 del 1 de junio de 2020 en donde indica lo siguiente:

*“Consultados nuestros archivos, y los folios de matrícula inmobiliaria de cada predio, se verificó que los mismos, fueron cedidos al Municipio de Palmira mediante escritura pública de 1997 de la Notaria Tercera del Círculo de Palmira por la Constructora SANTA BELEN S, A., en Desarrollo del Proyecto Ciudad Belén I Etapa.*

*Los predios objeto de la consulta son:*

| ITEM | MATRÍCULA INMOBILIARIA | SECTOR | COMUNA | BARRIO               | TIPO DE INMUEBLE |
|------|------------------------|--------|--------|----------------------|------------------|
| 1    | 378-105292             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 2    | 378-105293             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 3    | 378-105294             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 4    | 378-105295             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 5    | 378-105296             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 6    | 378-105297             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 7    | 378-105298             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 8    | 378-105299             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 9    | 378-105300             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 10   | 378-105301             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | VÍA PUBLICA      |
| 11   | 378-105302             | 3      | 1      | CIUDAD BELÉN I ETAPA | ZONA VERDE       |

*Calidad de Bien. Bienes de uso público.*

*No obstante, lo anterior, la información sobre la Calidad de Bien de un inmueble no certifica la propiedad del mismo.”*

- Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda.

Se le solicitó mediante Nota interna TRD- 020-130.8.1.310 del 19 de mayo de 2020 “se informe o se solicite por parte de su Secretaría al Constructor GA Cadena Constructores S.A. las razones por las cuales no se ha podido hacer el respectivo registro, lo cual deberá ser atendido debidamente soportado con documentos de la Oficina de Instrumentos Públicos. Adicionalmente se solicita se informe y allegue los antecedentes



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*administrativos que fundamenta y dieron origen a la Resolución 01 del 19 de septiembre de 2019 emitida por la Secretaría a su cargo, que dieron lugar a la actualización de las cesiones obligatorias de urbanismo del otrora proyecto ciudad Belén I Etapa (Hoy Bosque Encantado Norte) del municipio de Palmira. Igualmente se solicita se indique, frente a lo establecido en el artículo segundo de la mencionada resolución, si se han efectuado las “cesiones obligatorias del proyecto de vivienda BOSQUE ENCANTADO NORTE, tal y como lo consagran los artículos 57 y 58 del Decreto 1469 de 2010, los artículos, 227, 228 y 229 del POT, modificados y adicionados por los artículos 56, 57, 58, 59 y 60 del Acuerdo Municipal 028 de 2014”, y se indique si la Secretaría a su cargo cuenta con alguna reglamentación o procedimiento para la desafectación de los bienes de uso público.”*

Al respecto, la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda el 25 de junio de 2020 remitió el correo electrónico emitido por la Registradora de Instrumentos Públicos de Palmira Jackeline Burgos Palomino [jackeline.burgos@supernotariado.gov.co](mailto:jackeline.burgos@supernotariado.gov.co), fechado 10 de junio de 2020, identificado con el asunto “Comunicación Nota Devolutiva Solicitud de Inscripción Escritura Pub. No. 2225 de diciembre 27 de 2019” en donde informa lo siguiente:

*“De manera atenta, y con el fin de contestar Acción de Tutela interpuesta por el Sr. FERNANDO CUCALON contra esta Oficina, me permito adjuntar para su respectiva notificación, Acto Administrativo, Nota Devolutiva con Turno de Radicado 2020-400 de la Escritura Publica No. 2225 de 27 de diciembre de 2019 en la que comparece el otrora Secretario de Infraestructura, EVIER DE JESUS DAVILA GUEVARA, como apoderado del Alcalde Municipal de ese entonces, Dr. JAIRO ORTEGA SAMBONI. Esta comunicación la envío en razón a que hasta la fecha no se han acercado a las Instalaciones de la Orip Palmira, los interesados, ya sea por parte de la Alcaldía de Palmira o de la Constructora G.A. CADENA a Notificarse de la Nota Devolutiva y a la reclamación respectiva de los documentos.”*

**CONSIDERACIONES Y MARCO JURÍDICO.**

En orden al problema jurídico, sea lo primero manifestar que el asunto sub-examine compromete una pluralidad de nociones tanto del ordenamiento territorial como de la disciplina urbanística, por lo que a manera de introito se dilucidarán algunos de los aspectos trascendentes en el devenir de la función pública que ejerce el Estado sobre aquellos ámbitos, para ulteriormente aludir, en particular, a la Resolución objeto de análisis en su condición de acto administrativo y a la revocación directa de los actos administrativos.

(i) De la función pública del urbanismo y el Plan de Ordenamiento Territorial

La Constitución Política de 1991 prohijó en su artículo 311 las funciones inmanentes a los municipios en los siguientes términos:

*“Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.” (subrayas fuera de texto)*

Por efecto del antedicho postulado, las entidades territoriales del segundo orden adquieren la función pública del urbanismo, que a su turno, conforme lo preceptúa el artículo 8 de la Ley de Ordenamiento Territorial se ejerce por vía de la denominada acción urbanística; este último concepto subsume las decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas que conciernen al ordenamiento territorial y a la intervención de los usos del suelo, así como las demás enunciadas al tenor de la norma ídem.

Es de meridiana claridad que el Constituyente endosó al Estado la mentada potestad a las entidades territoriales con el propósito de que el mismo no fuera ajeno al crecimiento de las ciudades, pues vislumbra en el ordenamiento físico un vehículo para la garantía de los derechos constitucionales, a guisa de ejemplo, la dignidad humana, la vivienda, la propiedad, la libertad de locomoción, el medio ambiente sano y de los conceptos de progreso social y desarrollo sostenible. Asimismo, significó para los municipios la investidura de garante de una planificación física y una espacialización que fungiera de complemento a la planeación socioeconómica, en aras del bienestar de sus administrados.

El advenimiento de la Ley 388 de 1997 condensó, entre otras cosas, los instrumentos de planificación física, principalmente corporeizó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el cual define como “*el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal (...) el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.*”

De la definición transcrita, es entonces loable discurrir que el POT instrumentaliza la acción urbanística que orienta el desarrollo y la transformación del suelo y el aéreo, así como el bagaje de intervenciones proyectadas sobre el territorio, siendo estas últimas los programas y proyectos de iniciativa pública que se incorporaran también en los planes de inversiones de los planes de desarrollo; por ese derrotero, las prescripciones que de suyo comprende, no se predicán exclusivamente para las entidades de la Administración Pública, ya que también impone regulaciones que atañen al ejercicio del *ius aedificandi*<sup>1</sup> o el régimen urbanístico de la propiedad privada.

Admite entonces el ordenamiento positivo limitaciones al derecho de propiedad, disgregando de su núcleo el derecho a construir, pues aun siendo el primero un derecho real y pleno, es decir, que concede a su titular amplias facultades sobre el bien (*ius fruendi, ius utendi* y el *ius abutendi*)<sup>2</sup>, el mismo no puede ser irrestricto ni arbitrario en tanto su exteriorización escapa de la esfera personal y afecta el derecho ajeno individual y colectivo, contrario sensu, es intrínseco al derecho de dominio una función social y ecológica que impone a quien lo detenta obligaciones y responsabilidades más allá de los móviles individuales.

---

<sup>1</sup> Derecho a construir.

<sup>2</sup> Derecho al goce, derecho al uso y derecho al disfrute.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

La antedicha categoría duguitiana<sup>3</sup> (enfoque funcionalista) de la propiedad tiene consagración constitucional en el artículo 58 superior y a su turno fue acuñada en la Ley 388 de 1997 como uno de los principios informadores del ordenamiento territorial aunada a la prevalencia del interés general sobre el particular y a la distribución equitativa de cargas y beneficios; tales axiomas se erigen como de obligatoria consulta para el Estado al momento de expedir la norma urbanística.

En síntesis de este acápite, los planes de ordenamiento territorial, inspirados en la filosofía constitucional del derecho de dominio y en los principios rectores del ordenamiento territorial, son los instrumentos a través de los cuales los municipios, en ejercicio de la acción urbanística, dictan normas de planificación física de las ciudades a las cuales quedan sometidas por igual las personas naturales y jurídicas sean de naturaleza pública o privada (urbanizadores y constructores).

(ii) De la disciplina urbanística

Este concepto, aunque conexo y subordinado a la función pública de ordenar el territorio, difiere de la misma, toda vez que está asociado al régimen de licencias e infracciones urbanísticas, áreas que se sitúan en el estadio de la aplicación de normas urbanísticas preexistentes. Dicho de otro modo, la atribución de ordenar el territorio se refiere al procedimiento de preparación, formulación y adopción de normas jurídicas en la materia, que para la disciplina urbanística son pasibles de aplicarse o cuya tipificación acaece con situaciones de hecho de carácter particular.

Así, en este escenario la autoridad no despliega una acción urbanística como ocurre con la expedición de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollan y complementan, su función versa en autorizar la actuación urbanística, para el caso de los curadores urbanos, y a vigilar, controlar y sancionar los comportamientos contrarios al orden público en la órbita del urbanismo para los inspectores de policía, conforme lo pregonan la Ley 1801 de 2016.

Por su lado, el artículo 209 de la *Norma Normarum* estatuyó la principalística que gobierna la función administrativa, que reconoce a la descentralización como uno de los principios organizacionales utilizados en procura de la satisfacción del interés general, ulteriormente desarrollado en la Ley 489 de 1998 que autoriza y fija condiciones generales para que los particulares puedan ostentar funciones administrativas. Lo anterior ha sido denominado por la jurisprudencia y la doctrina como la descentralización por colaboración, fenómeno jurídico que apuntaló la creación de curadores urbanos en el Decreto 2150 de 1995, precursor de la institución de la figura en Colombia.

El curador urbano, en tanto nos ocupa la función de su resorte, es por definición normativa “*un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del*

<sup>3</sup> La función social y ecológica de la propiedad.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

## NOTA INTERNA

*municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción".* Agrega el artículo 101 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2003, que conserva vigentes algunas de sus disposiciones: *"La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción".*

Ahora bien, el curador en ejercicio de funciones administrativas está investido con la potestad para expedir licencias urbanísticas, esto es, actos administrativos de naturaleza particular y concreta, previa verificación de que la actuación urbanística que persigue materializar el interesado se avenga con las normas de sismorresistencia, condiciones técnicas y las normas urbanísticas vigentes. No es inane indicar que, a través de la licencia urbanística, el titular de esta adquiere derechos de construcción y desarrollo según sus predicas, sin que constituya un pronunciamiento sobre derechos reales o de la posesión del inmueble. La definición hogaña adoptada por virtud de la modificación del Decreto 1203 de 2017 al Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio de las licencias urbanísticas reza:

*"Artículo 2°. Modificar el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario número 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual quedará así:*

*Artículo 2.2.6.1.1.1. Licencia urbanística.*

*(...)*

*La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.*

*El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo-resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma."*

La licencia urbanística es entonces pulsión de la función pública adscrita al curador urbano, quien se itera, no confluye en la producción de la norma urbanística, se trata de un operador al cual se le atribuye la función de autorizar de manera previa la actuación urbanística, sin perjuicio de los actos de reconocimiento de edificaciones que también yacen en el ámbito de sus competencias; ergo, los actos administrativos en comento no tienen por objeto o efecto práctico la configuración de las normas contenidas en los instrumentos de planificación, sino la resolución de las solicitudes para intervenir el suelo (urbanización,



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

parcelación, subdivisión, construcción y la intervención y ocupación del espacio público), decisión que se profiere con arreglo a las normas urbanísticas y cuyos efectos se circunscriben a quien induce la actuación administrativa.

Huelga además de lo señalado poner de relieve que la licencia urbanística es un acto administrativo supeditado a plazo (elemento accidental) como se desprende del siguiente pasaje normativo.

*“Artículo 2.2.6.1.2.4.1. Vigencia de las licencias. Las licencias de urbanización en las modalidades de desarrollo y reurbanización, las licencias de parcelación y de construcción y las licencias de intervención y ocupación del espacio público, así como las revalidaciones, tendrán una vigencia de veinticuatro (24) meses prorrogables por una sola vez por un plazo adicional de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que queden en firme los actos administrativos por medio de los cuales fueron otorgadas.*

*Las licencias de urbanización en la modalidad de saneamiento y las licencias de parcelación para saneamiento, tienen una vigencia de doce (12) meses no prorrogables.*

*Cuando en un mismo acto se conceda licencia de urbanización en las modalidades de desarrollo o reurbanización, licencia de parcelación y licencia de construcción en modalidad distinta a la de cerramiento, tendrán una vigencia de treinta y seis (36) meses prorrogables por un periodo adicional de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo mediante el cual se otorgan las respectivas licencias.*

*La solicitud de prórroga deberá formularse dentro de los treinta (30) días calendario, anteriores al vencimiento de la respectiva licencia, siempre que el urbanizador o constructor responsable certifique la iniciación de la obra.*

*La prórroga de la revalidación se debe solicitar dentro de los treinta (30) días calendario anteriores a su vencimiento y su expedición procede con la sola presentación de la solicitud por parte del interesado.*

*Las licencias de subdivisión tendrán una vigencia improrrogable de seis (6) meses, contados a partir de la fecha en la que quede en firme el acto administrativo que otorga la respectiva licencia, para adelantar actuaciones de autorización y registro a que se refieren los artículos 7° de la Ley 810 de 2003 y 108 de la Ley 812 de 2003 o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan, así como para la incorporación de estas subdivisiones en la cartografía oficial de los municipios (...).”*

Los efectos jurídicos de las licencias perviven en función de las vigencias que consagra la disposición aludida.

La licencia de urbanización que yace en el inventario de la consulta, es por excelencia la autorización previa emitida por el curador urbano para el desarrollo del suelo urbanizable no urbanizado de conformidad con la preceptiva de ordenamiento territorial que conduce a la creación de espacios públicos y privados, la



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

ejecución de vías e infraestructura de servicios públicos que permitan la adecuación, dotación y subdivisión para las futuras construcciones con destino a usos urbanos, según las voces del artículo 2.2.6.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015. De este acto administrativo debe resaltarse también que el precepto ídem cerró el compás de legitimación a quienes son titulares de derechos reales, adicionalmente, *in fine*, restringe a los poseedores exclusivamente la titularidad de la licencia de construcción y reconocimiento de edificaciones.

*“Artículo 2.2.6.1.2.1.5. Titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción. Podrán ser titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción los titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud.*

*También podrán ser titulares las entidades previstas en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, cuando se les haya hecho entrega del predio o predios objeto de adquisición, en los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación previstos en los Capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997. No obstante, durante el curso del proceso y previamente a la entrega del predio o predios, las citadas entidades estarán facultadas para adelantar todos los trámites previos para la solicitud de licencias urbanísticas tales como, solicitudes de factibilidad y disponibilidad de servicios públicos, actualización de cabida y linderos, los trámites dirigidos a precisar o actualizar la información cartográfica y demás actuaciones que se requieran para la expedición de licencias urbanísticas y estudio y aprobación de los instrumentos de planeación urbana que desarrollen y complementen el plan de ordenamiento territorial.*

*Los propietarios comuneros podrán ser titulares de las licencias de que trata este artículo, siempre y cuando dentro del procedimiento se convoque a los demás copropietarios o comuneros de la forma prevista para la citación a vecinos con el fin de que se hagan parte y hagan valer sus derechos.*

*En los casos de proyectos bifamiliares, será titular de la licencia de construcción el propietario o poseedor de la unidad para la cual se haya hecho la solicitud, sin que se requiera que el propietario o poseedor de la otra unidad concurra o autorice para radicar la respectiva solicitud. En todo caso, este último deberá ser convocado de la forma prevista para la citación a vecinos.*

*Parágrafo. Los poseedores solo podrán ser titulares de las licencias de construcción y de los actos de reconocimiento de la existencia de edificaciones.”*

(iii) Del espacio público en el ordenamiento territorial y las cesiones obligatorias gratuitas

Ante la necesidad del ser humano de una ciudad funcional que dispense a sus habitantes las condiciones y el entorno adecuado para la prestación de servicios públicos, el suministro de bienes y el goce y ejercicio de los derechos constitucional y convencionalmente protegidos, especialmente para la satisfacción de la dignidad humana, el espacio público deviene en un ingrediente integrador y crucial del ordenamiento territorial, realidad que la Carta Política del 91 reconoce y garantiza en los cánones que a continuación se citan:



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*“Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”*

*“Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.”*

*Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”*

El Texto Constitucional relegó la premisa ortodoxa de los bienes de la unión que exhibe el Código Civil en el artículo 674 y subsiguientes por los bienes de uso público, a los cuales les adjudicó los atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, para más adelante preceptuar propiamente del espacio público y las obligaciones positivas del Estado en relación con su estado y destinación. Sobre el particular, el H. Consejo de Estado sostuvo en Sentencia de Unificación proferida con radicación No. 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU:

*“Por disposición constitucional dichos bienes son inembargables, imprescriptibles e inalienables, vale decir, se encuentran fuera del comercio, y se caracterizan por su afectación a una finalidad pública, esto es, están destinados a ser usados y disfrutados por la comunidad, sin ninguna discriminación, en forma directa, libre, impersonal, individual o colectivamente y, en general, gratuita. “Si bien el contrato de arrendamiento conlleva actos de administración y no de disposición, por cuanto quien arrienda no transfiere el dominio del bien, dicho acuerdo se caracteriza porque confiere al arrendatario el derecho de uso y goce exclusivo, el cual se encuentra amparado por la ley frente a cualquier clase de perturbación o impedimento, de conformidad con los arts. 1988, 1989 y 1990 del Código Civil. De manera que no es posible conferir a una persona el uso y goce exclusivo de un bien de uso público, porque es contrario a su propia naturaleza y finalidad, toda vez que por disposiciones constitucionales y legales, los derechos a su uso y goce pertenecen a toda la comunidad.”*

No puede obviarse en este concepto, que amén de las disposiciones de altura constitucional, la Ley de Reforma Urbana acuñó la definición y alcance del espacio público como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes” (Art. 5 de la Ley 9 de 1989), la cual al día de hoy se ha conservado en sus elementos intrínsecos, aunque con ligeras variaciones merced al Decreto 1504 de 1998 compilado en el Decreto 1077 de 2015 y al Código Nacional de Policía y Convivencia, que en su orden, contemplan las definiciones de espacio público a saber:

*“Artículo 2.2.3.1.2 Definición de espacio público. El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.”*

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

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

No obstante, conviene deslindar que la definición arraigada en el Código Nacional de Policía se emplea en la lectura y alcance de los comportamientos típicos contrarios al cuidado y la integridad del espacio público, en gracia a esto se acudirá a las definiciones normativas de la Ley 9 de 1989 y el Decreto 1077 de 2015 que acopió a su turno las previsiones del Decreto 1504 de 1998. Lo anterior, con sujeción a las reglas hermenéuticas plasmadas en nuestra codificación civil, concretamente en su artículo 28:

*“Art. 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.”*

Hechas las cavilaciones anteriores, la presente disertación se encauzará al análisis del tratamiento del espacio público como elemento indisoluble al ordenamiento territorial y las actuaciones urbanísticas, con epicentro en las denominadas cesiones obligatorias gratuitas.

El espacio público es uno de los elementos axiales de la planificación territorial, como se desglosa de la Ley 388 de 1997, por cuanto el acceso al mismo yace en el ámbito teleológico de la función pública del urbanismo:



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*“Artículo 3º. Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:  
(...)”*

*1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios...”*

Asimismo, el artículo 7 del Decreto 1504 de 1998, compilado en el Decreto 1077 de 2015, reconoce en los bienes inmuebles con esta calidad una pieza articuladora y estructurante de la ciudad, reguladora de las condiciones ambientales de la misma, y, en consecuencia, como un elemento estructurante en los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial. Por esa senda, el POT incorpora los objetivos, directrices, estrategias y metas relativas al espacio público de la ciudad, en consonancia con la realidad tangible y el diagnóstico surtido en la etapa de preparación y formulación, los cuales son los hilos conductores de las normas urbanísticas que le siguen (generales y complementarias), de suerte que se atienda y subsanen las problemáticas de espacio público advertidas en el documento técnico de soporte.

Los planes de ordenamiento territorial, amén de arbitrar medidas relativas al espacio público efectivo, fijan los parámetros con los que se deben definir las zonas de cesión, obligación urbanística que debe allanarse a cumplir quien pretenda desarrollar el suelo, toda vez que como se ha argüido en este concepto, la propiedad en Colombia no entraña per se el *ius aedificandi* o derecho a construir, este último acarrea para el titular obligaciones a las que la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios han etiquetado como cargas urbanísticas. Conforme a la definición plasmada en la Ley 9 de 1989, debe entenderse que el espacio público está conformado no solo por los elementos naturales, artificiales y accesorios en ella enunciados, sino además por el espacio público proyectado.

Es decir que la obligación del Estado sobrepasa a la función de gendarme y administrador del espacio público existente, también está llamado a adoptar a través de sus POT las determinaciones en procura de que el espacio público resultante de las actuaciones urbanísticas se compeezca con el modelo de ciudad y en general con los designios del instrumento básico de planificación; de este modo podrá definirse la destinación, porcentaje y compensación, adecuación, sustitución, entre otros factores.

En concordancia con lo anterior, recita la plurimencionada Ley de Ordenamiento Territorial en su artículo 37:

*“Artículo 37. Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley.”*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación.”*

Sobre las cesiones urbanísticas gratuitas, hay por decir que constituyen una obligación que contrae quien adquiere los derechos de construcción y desarrollo por virtud de una licencia urbanística y que funciona como una herramienta conciliadora entre el interés privado de su titular y el interés general, con la virtualidad de incorporar áreas primigeniamente privadas al dominio público en procura de crear condiciones de habitabilidad para los moradores, asegurar un uso equitativo y racional del suelo y hacer efectiva la función social y ecológica nuclear del derecho de propiedad. Con lo anterior se quiere significar que las cesiones urbanísticas gratuitas, aun cuando su nombre sugiere ser un acto unilateral imponible al particular urbanizador, de facto son un mecanismo de absorción de plusvalía en clave de contraprestación del enriquecimiento percibido por el beneficiario.

A través de las cesiones urbanísticas las ciudades gestionan suelo para afectarlo a la satisfacción de intereses colectivos, adicionalmente permitiendo que los proyectos urbanísticos sean autosuficientes no solo en la producción de espacios privados sino en la agencia de espacio público, equipamientos y vías locales, en principio.

En todo caso, la jurisprudencia ha sido unívoca manifestando que de ninguna manera puede discernirse las cesiones obligatorias en comento como un impuesto o una expropiación sin indemnización, partiendo de que son porciones de suelo privado que se enajenan al ente territorial sin estipendio; desde otro ángulo, aquel de recibo concorde a las disquisiciones de las altas corporaciones, las cesiones urbanísticas son un contraprestación que efectúa el beneficiario de la licencia por el hecho de su concesión y porque encontrándose autorizado a materializar la actuación urbanizadora, podrá robustecer el valor de su predio, sin que tal hecho sea por mérito de su esfuerzo.

Ahora, las cesiones obligatorias, como cargas urbanísticas de que trata el artículo 2.2.4.1.5.1 y s.s. del Decreto 1077 de 2015, no son exigibles al urbanizador hasta tanto no hayan sido corporeizados en la licencia urbanística, pues como se mencionó anteriormente, este es el acto administrativo de raigambre particular y concreto, a través del cual se determinan, según la norma urbanística, las cargas que deberá solventar el beneficiario con fines a consolidar el derecho de desarrollo inmobiliario; traduce esto que la obligación de ceder no nace a la vida jurídica sino hasta tanto se expida la respectiva licencia y su exigibilidad será viable en función de la ejecución de las obras de urbanismo.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

El Decreto ídem señala en relación con las obligaciones del titular de la licencia:

*“Artículo 2.2.6.1.2.3.6. Obligaciones del titular de la licencia. El curador urbano o la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir licencias, deberá indicar al titular, el cumplimiento de las siguientes obligaciones:*

*(...)*

*2. Cuando se trate de licencias de urbanización, ejecutar las obras de urbanización con sujeción a los proyectos técnicos aprobados y entregar y dotar las áreas públicas objeto de cesión gratuita con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público, de acuerdo con las especificaciones que la autoridad competente expida...”*

En ese orden de ideas, el Despacho vislumbra cuatro etapas fundamentales en orden a las cesiones urbanísticas gratuitas en el marco del proceso de urbanización, a saber:

1. La autorización previa para desarrollar las obras de urbanización
2. La incorporación de áreas públicas
3. La entrega material de las zonas de cesión
4. La restitución de las áreas de cesión por incumplimiento

La primera de ellas que engloba la expedición de las licencias urbanísticas ya fue objeto de análisis, por lo que en adelante se dilucidarán las etapas descritas en los numerales adyacentes.

La incorporación de áreas públicas deviene en una de las etapas fundamentales por las que cursa el suelo de cesión en el proceso de urbanización, cuya desambiguación nos reenvía al parágrafo del artículo 5 de la Ley 9 de 1989 y al artículo 2.2.6.1.4.6 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015. Si bien es cierto para la fecha de otorgarse la escritura pública en la que se cede el suelo la Ley 388 de 1997 que se ocupó de adicionar un parágrafo al artículo 5 de la Ley 9 de 1989 no había sido promulgada, lo mismo no es coartada para desconocer la realidad jurídica de un predio cuya enajenación en favor del ente territorial se extendió a una escritura pública y se inscribió en el registro de instrumentos públicos; dicho esto, como es consuetudinario en la técnica normativa el parágrafo adicionado tiene por objeto aclarar y complementar el contenido del artículo sin producir una mutación estructural o sustancial en el ordenamiento jurídico, lo que lleva al Despacho a decidir aplicar indirectamente el parágrafo, que aun siendo póstumo a la celebración del acto jurídico explicita la consecuencia jurídica de la tradición de zonas para la constitución de espacio público.

*“Parágrafo. El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo."*

La incorporación de las áreas públicas resultantes del proceso de urbanización consumará con la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la escritura de constitución de urbanización, lo cual acarrea efectos de gran relieve, por cuanto las cesiones ingresan *ipso facto* al dominio público y en ese orden, adquieren la connotación de espacio público con todas las preeminencias y tratamientos que le representa dicha calidad. En otras palabras, las cesiones indicadas en la escritura, verificado su registro, se estimarán como bienes de uso público con la condición de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles.

A partir del momento de la incorporación como espacio público, los fondos destinados a cesión urbanística son indisponibles para el particular, no obstante, la escritura de constitución de urbanización no consolidará el derecho del urbanizador sino hasta tanto haya acaecido la entrega material del suelo y su infraestructura o dotación ordenados en la licencia urbanística de urbanización.

De manera que una vez constituida la urbanización y registrada su escritura de consuno con los parámetros del Decreto 1380 de 1972<sup>4</sup>, será menester entregar las áreas de cesión, precisando que otrora (1997) el ordenamiento jurídico no había consagrado ni el procedimiento de entrega de las mentadas tierras ni las repercusiones que conllevaba para el urbanizador el incumplimiento de las cargas urbanísticas como hoy lo contempla el artículo 2.2.6.1.4.7 Decreto 1077 de 2015.

No obstante ante el evento de no poder ejecutarse el proyecto urbanístico, inclusive cuando para entonces el ordenamiento jurídico no era copioso en la materia ni ordenaba estipular una condición resolutoria del acto de cesión, como en el caso que nos concita, no podría reputarse consecuencia distinta a la pérdida del derecho adquirido en virtud de la licencia urbanística, la frustración de la urbanización y la apremiante cancelación de la escritura pública de constitución de urbanización, según las pronuncias del artículo 45 y s.s. del Decreto 960 de 1970<sup>5</sup>; la pérdida del derecho es engendrada por la expiración del plazo de la licencia sin haberse atendido las obligaciones urbanísticas, es decir, por haberse configurado la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo consignada en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011<sup>6</sup>.

Alertado lo imperioso de cancelar la escritura de cara a la imposibilidad de urbanizarse, aquellas áreas incorporadas al espacio público retornarán al dominio privado, habida consideración de que, como ya se esgrimió, las cesiones no son una expropiación sin indemnización, las mismas son correlativas al beneficio reportado por el titular de la licencia, de modo que ante la sobreviniente incapacidad del desarrollador para cumplir con las cargas o para ejercer los mismos derechos que encierra el acto de autorización, los predios

<sup>4</sup> Por el cual se dictan unas medidas reglamentarias sobre inscripción de parcelaciones y urbanizaciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el Decreto-ley número 1250 de 1970, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 49 y 50 de dicha norma y en el artículo 5 de la Ley 66 de 1968

<sup>5</sup> Por el cual se expide el estatuto del Notariado.

<sup>6</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

ahora públicos deberán ser restituidos. Esto también debe ser así por cuenta del principio de equidistribución del artículo 2 de la Ley 388 de 1997 y porque de obrarse en sentido contrario, esto es, despojar de las zonas de cesión al titular dominical aun cuando no se sedimentó la urbanización, se estaría resquebrajando el derecho de propiedad constitucionalmente amparado en el artículo 58 de la Carta.

(iv) Caso concreto

La consulta impetrada nos aconseja adelantar un examen de legalidad de la Resolución 001 de septiembre de 2019 emitida por su Secretaría, razón por la cual el análisis abordará dos de los elementos consustanciales del acto administrativo, que a la síndesis del Despacho son censurables.

1. Objeto

El objeto del acto administrativo no es otra cosa que el efecto práctico que se deriva de sus prescripciones o la medida concreta aparejada en el mismo, es decir, aquellos contenidos que se dictan a través de su articulado, el cual se transcribe renglón seguido.

**“RESUELVE**

*ARTÍCULO PRIMERO. Ceder la titularidad del dominio y posesión del urbanismo del fallido proyecto de vivienda "CIUDAD BELEN I ETAPA", a la firma G.A CADENA LOPEZ Y CIA S EN C.S, identificada con el Nit. N° 805.001-031 -3; con el número de constructor urbanizador 66787-174-15 otorgado por el municipio de Palmira; para que se engloben los predios y se efectúen las cesiones obligatorias pertinentes con los coeficientes legales de los siguientes predios: VIA- CALLE 66: Área 1.095,765 M2.Matricula Inmobiliaria 378-1 05292.-VIA- CALLE 66ª: Primer Tramo: Area1.098,641 M2.Matricula Inmobiliaria 378-105293, VÍA-CALLE 66A Segundo Tramo Área· 414,00 M2.Matricula Inmobiliaria 378-105294,- .- VIA- CALLE 66B: Área 1.436,668 M2 Matricula Inmobiliaria 378-105295- VIA- CALLE 67 CALZADA SUR TRAMO 1 LOTE 1A-1 Área 1.042,825 M2 Matricula Inmobiliaria 378-105296- VIA-CARRERA 22: Primer Tramo Área 407,434 M2.Matricula Inmobiliaria 378-105297- VIA- CARRERA 22ª: Área 236,867 M2.Matricula Inmobiliaria 378-105298- VIA- CARRERA 23: Área 534,301 M2.Matricula Inmobiliaria 378-105299- VIA-CARRERA CARRERA 24: Primer Tramo Área 1.079,046 M2.Matricula Inmobiliaria 378-105300- ZONA VERDE : Área*

*3.531,394 M2. Matricula Inmobiliaria 378-105302.; los linderos especiales de cada uno de los predios se*

*encuentran contenidos en el título de adquisición escritura pública N° 1.718 del 17" de junio de 1.997 suscrita en la Notaria Tercera del Circulo de Palmira, (Decreto 1711 de 1.984).*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Condición Resolutoria. En caso de no efectuarse la cesiones obligatorias del proyecto de vivienda BOSQUE ENCANTADO NORTE, tal y como lo consagran los articulos 57 y 58 del Decreto 1469 del 2010, y los artículos, 227, 228 y 229 del POT, modificados y adicionados por los*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*artículos 56, 57, 58, 59 y 60 del Acuerdo Municipal 028 de 2014; dicha cesión· efectuada en el presente documento quedara sin efecto.”*

Para la Secretaría Jurídica las predicas del acto administrativo de análisis inducen al operador jurídico a una perplejidad hermenéutica, pues no es diáfano cuando se refiere a ceder el dominio y la posesión del “urbanismo”, evaluando que sobre este último término no se prohijó una definición en el mismo instrumento, ni se apeló a una contemplada en otro corpus iuris, obligando a consultar a la Real Academia Española sobre lo que debe entenderse por el vocablo “urbanismo”.

Indica la RAE por “urbanismo” los siguientes significados:

- “1. m. Conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades.*
- 2. m. Organización u ordenación de los edificios y espacios de una ciudad. El urbanismo de Madrid.*
- 3. m. Concentración y distribución de la población en ciudades.”*

Se advierte que cualquiera de los significados anteriores que inculquemos a “urbanismo” se contrapone a la terminología que lo precede, haciendo hincapié en que ceder el dominio y la posesión del urbanismo, a nada conduce, restándole cualquier efecto jurídico que pudiere producir el acto administrativo usando un derrotero hermenéutico diferente; lo anterior se explica en que el derecho de dominio es el derecho real por excelencia, expresión que no en vano usa el legislador para denotar que tal derecho se predica exclusivamente de los bienes, circunstancia que también extrapola a la posesión, la cual es un hecho jurídico y vehículo que le permite a quien la ostenta usucapir con el paso del tiempo. Ergo, según las inflexiones de la palabra reconocidas por la RAE, sería incompatible aseverar que se cede el dominio y la posesión del urbanismo.

No obstante, tal abstracción podría ser zanjada a través de la aplicación del principio del efecto útil de las normas, el cual, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido distinguido como:

*“según el cual debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias.”* Sentencia C-569 de 2004.

Así, en diálogo con el contexto y con la motivación del acto administrativo, la interpretación del imperativo del artículo 1 de la Resolución que nos atañe, debe ser aquel que estriba infortunadamente en la cesión indiscriminada del dominio y la posesión de las áreas individualizadas mediante en el mismo artículo, con destino a su englobe con los predios comprometidos en el proyecto urbanístico impulsado por la firma G.A. CADENA LÓPEZ Y CIA S EN C.S.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

Así, decantamos que la Secretaría a su cargo, mediante Resolución 001 de septiembre de 2019 resolvió ceder la titularidad de los predios caracterizados en su tenor a la mentada sociedad para que ejecute las obras y efectúe las cesiones urbanísticas conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial vigente y el planteamiento urbanístico autorizado por el curador urbano en la licencia de urbanización, ulteriormente modificada bajo la nomenclatura de reurbanización.

A juicio del Despacho, la Resolución en comento no resiste juicio de legalidad, por estar en patente antagonismo con el espacio público, el cual como ya se disertó es un bien jurídico tutelado por el Canon Constitucional que no admite ser enajenado por su condición de afectación a la satisfacción del interés colectivo urbano de los habitantes del territorio.

Las fajas de terreno con visos de desafectación en el acto administrativo fueron objeto de cesión urbanística originalmente y se incorporaron al espacio público en los términos del parágrafo del artículo 5 de la Ley 9 de 1989, en tal virtud sobre dichos predios descienden las normas que le confieren los atributos particulares al espacio público, por el tiempo en que los mismos yacieran en el dominio común, y siempre que no se cancele la escritura pública de constitución de urbanización y en coherencia su inscripción, acto registral que como se esclareció es determinante para que las áreas de cesión se integren al espacio público.

Aun cuando los predios que se alienan en la Resolución dimanen de la órbita privada del dominio, los mismos alcanzaron el status de espacio público cuando se incorporaron, enjugando toda estela del derecho real, por lo que aun cuando el particular (PROMOTORA Y CONSTRUCTORA SANTA BELEN S.A., posteriormente en liquidación) hubiere intentado traditar las áreas previamente cedidas al Municipio de Palmira, dicho acto jurídico estaría viciado por objeto ilícito (artículo 1521 C.C.) al ser inmuebles inalienables, y como lo esgrimió la máxima corporación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el proveído de unificación ut supra citado, la naturaleza del espacio público se opone a la concurrencia de derechos reales ajenos, rechazando todo tipo de intervención privada que pretenda ejercerlos sobre predios con dicha afectación y constitucionalmente destinados al uso común (art. 82 C.N.).

Siguiendo esa senda, los bienes que enajena la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda son incontrovertiblemente inalienables por estar incorporados al espacio público, aun cuando las licencia urbanística cesara la producción de efectos jurídicos por el acaecimiento de su plazo, lo mismo no redundaría en la desafectación de los bienes cedidos mediante escritura pública; dicha disposición adolece de vicios de ilegalidad no solo por su manifiesta contradicción con el interés general sino porque verificada el malogro de la urbanización, esto es, la expiración de la licencia urbanística, los predios cedidos deben ser regresar a su titular originario por vía de la cancelación de la inscripción de la escritura de constitución de urbanización.

De modo que la decisión de la dependencia administrativa constituye una conducta dictatorial que se enfila a lacerar el derecho de dominio del cedente, quien de conformidad con las predicas del acto administrativo, es despojado de su propiedad en favor de la firma G.A. CADENA LÓPEZ Y CIA S EN C.S. adquiriendo



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

## NOTA INTERNA

este último las porciones de suelo con destino a englobarlas y ejecutar el proyecto urbanístico autorizado en la licencia de urbanización concedida. Si bien es cierto, ningún derecho es omnímodo y como lo ratifica el artículo 58 constitucional la propiedad privada deberá ceder ante el interés general, no es menos cierto que la privación o su despojo de esta solo podrá adelantarse con arreglo a las normas expropiatorias, las cuales en todo caso compelen a la Administración a indemnizar previamente al titular.

Por un lado entonces, la vulneración recae sobre el espacio público integrado fruto de cesión urbanística elevada a escritura pública de constitución de urbanización y por otro, es cuando menos, un exabrupto contra el propietario del inmueble que a la postre es a quien se irroga un daño antijurídico; aun cuando la administración avizorara motivos de utilidad pública para emprender la operación expropiatoria, la misma no es sinónimo de empobrecimiento para el expropiado, pues presupone la obligación de indemnizar de manera previa, caso que no ocurre, porque ni se adelanta un proceso expropiatorio, ni se indemniza a la sociedad PROMOTORA Y CONSTRUCTORA SANTA BELEN S.A. en liquidación.

Con esto pareciera que el regente de la secretaría de antaño hubiere contemplado en las cesiones urbanísticas un sucedáneo de la expropiación, conclusión abiertamente reprochada por la jurisprudencia, que ha reafirmado el valor conmutativo o contraprestacional de su naturaleza, por lo que, si el propietario no obtiene provecho, beneficio o utilidad, la cesión se desfigura como una lesión del patrimonio que priva del dominio a su propietario sin derecho a indemnizar. Lo anterior, desconoce la principalística de la Ley 388 de 1997, especialmente conculca el principio de la distribución equitativa de cargas y beneficios, el cual aboga por que la función pública de ordenar el territorio permita beneficiarse de la acción urbanística debido a la participación en las cargas, por lo que se propenderá que cargas (obligaciones urbanísticas) y beneficios (aprovechamientos) sean proporcionales.

Consecuencia de lo exhibido, son indefensables las medidas desplegadas en la Resolución sub-examine y en ese marco, acusables ante la jurisdicción contencioso administrativa.

## 2. Sujeto

Otro de los mayores escollos jurídicos que surca la Resolución reposa en el elemento subjetivo del acto administrativo, el cual se expresa a través de la autoridad competente de su expedición. No halla el Despacho acto administrativo al que alude en su solicitud, infiriendo, que evoca la delegación administrativa, la cual es otro de los elementos organizacionales al servicio del interés general y una técnica de manejo administrativo mediante la cual se defieren las potestades de un servidor público en otro, por regla general, de inferior jerarquía para que las ejerza en su lugar en aras de los principios funcionales de eficacia y eficiencia administrativa.

Aun si en gracia de discusión obrara en el libelo, acto administrativo de delegación mediante el cual el burgomaestre hubiere transferido la competencia para enajenar unos predios afectados como espacio público, el mismo sería impropio para que el Secretario de Infraestructura avocara su competencia; ello,



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

habida consideración de lo preceptuado en la Ley 9 de 1989 y en el Decreto 1504 de 1998, compilado en el Decreto 1077 de 2015, en torno a la materia.

*“Artículo 2.2.3.1.4 Destinación de los bienes de uso público. El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público no podrá ser variado sino por los Concejos Municipales o Distritales a través de los planes de ordenamiento territorial o de los instrumentos que los desarrollen aprobados por la autoridad competente, siempre que sean sustituidos por otros de características y dimensiones equivalente o superiores. La sustitución debe efectuarse atendiendo criterios, entre otros, de calidad, accesibilidad y localización”*

De acuerdo con las voces del artículo en mención, los bienes que conforman el espacio público, es decir las fajas de terreno cedidas por el pretérito propietario en procura de cumplir con las obligaciones urbanísticas fijadas en la licencia de urbanización, no podrán ser variados sino por las corporaciones administrativas de elección popular y por la autoridad competente de expedir los instrumentos que lo desarrollen y complementen. A pesar de la timidez del artículo para señalar cual es la autoridad competente, recordemos que el alcalde es a quien se atribuye la potestad reglamentaria (art. 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012), razón por la cual prima facie la respuesta sería positiva para emplear la delegación administrativa transfiriendo la competencia para expedir el instrumento de planificación que pudiere variar la destinación de los bienes de uso público.

Con todo, la interdicción del numeral 1 del artículo 11 de la Ley 489 de 1998 enerva toda posibilidad de delegar la función de expedir reglamentos de carácter general, corriendo con la misma suerte los instrumentos en cuestión, que se adoptan en uso de la facultad para reglamentar el POT, el cual se instrumentaliza mediante acuerdo municipal, llegando a instituir la acción urbanística.

En todo caso, la Resolución 001 de Septiembre de 2019 no configura un instrumento que desarrolla y complementa el Plan de Ordenamiento Territorial, en efecto, se trata de un acto administrativo expedido con total convicción de la autoridad administrativa de haber obrado en los alcances de su investidura disponiendo de zonas integradas en el espacio público, sin haberse premeditado el cauce procesal y las autoridades que por ley son las concernidas para promover una sustitución de espacio público.

**Pronunciamento al punto 1, 2 y 7.**

El andamiaje jurídico sostenido en este concepto conduce a este Despacho a calificar de viciado el acto administrativo proferido mediante la Resolución 001 de 2019 por encontrar su tenor en colisión con el ordenamiento jurídico, especialmente con las disposiciones que gobiernan el espacio público. Asimismo, es menester indicarle que uno de los cargos de censura tiene asidero en la investidura irregular de la autoridad emisora del acto atendiendo a que la autoridad no goza de competencia para expedirlo, conforme se acentuó anteriormente.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

Como asiduamente se ha argüido en este concepto jurídico los suelos constitutivos del espacio público enajenados en favor de la entidad territorial por el entonces urbanizador no se han incorporado válida y definitivamente al patrimonio municipal dado que el derecho inmerso en la licencia urbanística no se ejerció, ni se ejecutaron las obras de urbanismo en vigencia de la licencia; mal haría entonces la Administración privando de la propiedad al particular amparando su pretensión en la estipulación de cederse los predios que signa con la escritura de constitución de urbanización, debido a que hoy no solo es contraria a la realidad desde la definición propia de urbanización, sino además es un acto de confiscación, expresamente prohibido por el artículo 34 Superior.

Así las cosas, no procedería la sustitución de espacio público de que trata la Ley 9 de 1989 y el Decreto 1504 de 1998 sobre los fundos descritos en consideración a que deberán restituirse al pretérito dueño o enajenador. No obstante, si por hechos o conductas endilgables al Estado los inmuebles están afectados por su naturaleza, uso o destinación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, deberá deliberarse adelantar el proceso de expropiación permeado por la preceptiva de la Ley 388 de 1997.

**Pronunciamiento al punto 3: Efectos jurídicos de la escritura pública y de la Resolución No. 001 de septiembre de 2019 proferida por la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda.**

Para absolver la interpelación debe iniciar el Despacho por disociar dos instrumentos de naturaleza opuesta, pues bien, la escritura pública aun no registrada en instrumentos públicos, cuyos efectos sondea, es un acto jurídico que nace de la voluntad consensuada entre el Municipio de Palmira y el entonces urbanizador, PROMOTORA Y CONSTRUCTORA SANTA BELEN S.A., en calidad de otorgantes; a su turno, este acto obedece a las cargas urbanísticas fijadas en la licencia de urbanización que autorizó el desarrollo del suelo las franjas con destino a cesión obligatoria gratuita. Contrario a esto, la Resolución No. 001 de septiembre de 2019 es un acto administrativo, es decir, una declaración unilateral de la voluntad de la Administración, encaminada a crear, extinguir o modificar situaciones jurídicas, con el objeto de ceder suelo ubicado en espacio público para ser vinculado al proyecto urbanístico de interés actual.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado recientemente en torno al acto registral, mediante Sentencia C-029 de 2019 en la cual vació las siguientes reflexiones:

*“Originalmente era el título XLIII del Código Civil –Ley 57 de 1887– el cuerpo normativo que regulaba lo relativo al registro de instrumentos públicos. Dichas disposiciones fueron derogadas por el Decreto 1250 de 1970, y estas, a su turno, por la vigente Ley 1579 de 2012. Pese a dichos tránsitos normativos, a lo largo de siglo y un tercio las funciones asignadas por el legislador a la función registral se han conservado en lo esencial, a saber:*

*(i) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos;*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*(ii) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces, con el fin de que cualquier persona pueda conocer la situación jurídica de los inmuebles; y,*

*(iii) Obrar como prueba (autenticidad, seguridad y oponibilidad) de los actos y negocios jurídicos susceptibles de registro.”*

*Según el artículo 4 del Estatuto de Registro, están sujetos a registro los actos o negocios jurídicos contenidos en escritura pública, las providencias judiciales y los actos administrativos que resuelvan (declaren, graven, modifiquen, etc.) sobre el dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre inmuebles, así como aquellas actuaciones que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa conforme a la ley, y los testamentos junto con sus reformas y revocatorias.”*

Adicionalmente, el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos –Ley 1579 de 2012-, declaró que los actos susceptibles de registro que hayan inobservado esta solemnidad no serán oponibles a terceros por regla general, por ende, ante la ausencia de excepción, se concluye que el acto jurídico extendido en la Escritura Pública 2225 del 27 de diciembre de 2019 solo surtirá plenos efectos cuandoquiera que sea inscrito en la Oficina de registro de instrumentos públicos. Sin perjuicio de lo anterior, se hará la salvedad de que esta oficina desconoce el tenor de la E.P. 1718 de 17 de junio de 1997, empero pone de manifiesto que la resolución de la concordia por obra de las partes deberá tener asidero en una condición resolutoria que las faculte para hacerlo, circunstancia que se entiende adherida a los negocios bilaterales de manera tácita (Art. 1546 C.C.) y no a los acuerdos de voluntades que por su naturaleza son unilaterales y gratuitos como se vislumbra con las cesiones urbanísticas delimitadas en la escritura de urbanización.

En relación con la Resolución de marras y sus efectos, no hay atisbo de duda de que el acto administrativo, conforme lo señala el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debe su vigor (eficacia) a la materialización de los presupuestos del artículo 87 ídem:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

## NOTA INTERNA

En tal sentido, no se controvierte la exigibilidad que le asiste al acto administrativo que ha sido expedido atendiendo al requisito de publicidad, al margen de cualquier juicio de legalidad, de suerte que la Resolución 001 de septiembre de 2019 originó un vínculo entre el Estado y su asociado, donde a este último se le adjudicó un derecho sobre los inmuebles del espacio público cedido por el prístino urbanizador.

Así entonces, quien en este momento ostenta la posición de obligado es la Administración, que a pesar de ser por excelencia quien puede ejecutar todos los efectos y consecuencias jurídicas del acto administrativo aun contra la voluntad de sus destinatarios por vía de la autotutela administrativa con fuerza ejecutiva y ejecutoria, también está constreñida a respetar y allanarse al cumplimiento de su propio acto, señalando además que este se acoge al adarve de la presunción de legalidad o iuris tantum inserto en el CPACA<sup>7</sup>.

Con todo, se recalca que la obligación positiva que consagra la resolución en favor del particular no tiene vocación de transferencia del dominio per se, habida cuenta que como anteriormente se precisó los actos administrativos que resuelvan sobre el dominio deberán ser objeto de trámite registral so pena de ser inoponibles. Asimismo, el artículo 749 en concordancia con el artículo 756 del código civil preceptúan inequívocamente que la tradición entenderá efectuada hasta tanto no sea inscrita en la oficina de instrumentos públicos en tratándose de bienes raíces.

Como colofón de este punto, a la sindéresis de la Secretaría Jurídica tanto la escritura pública como la Resolución son instrumentos cuyos efectos están supeditados a inscripción para que los mismos puedan transformar el ámbito jurídico; sin embargo, valga aclarar que el acto administrativo, si bien no tiene la potencialidad de transferir el derecho de dominio, no puede obviarse que su contenido grava a la Administración con una obligación clara y expresa de enajenar el espacio público, cuya exigibilidad puede perseguirse a través de la tutela judicial, sin calificar su prosperidad.

### **Pronunciamiento al punto 4, 5 y 6.**

Dentro del problema jurídico planteado se encuentra interrogantes enunciados por la Secretaría de Infraestructura sobre la revocatoria directa de la Resolución 01 de septiembre de 2019, en cuanto a su expedición, efectos y competencia.

En razón a que la solicitud se enmarca en la temática abordada en los puntos anteriores, respecto del juicio de legalidad realizado sobre la Resolución 01 de 2019, sobre la revocatoria directa se hará un pronunciamiento el cual se dividirá en 3 partes, así: 1. Generalidades sobre la revocatoria directa de los actos administrativos. 2. Generalidades sobre la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto. 3. Caso concreto.

#### 1. Generalidades sobre la revocatoria directa de los actos administrativos.

<sup>7</sup> Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

## NOTA INTERNA

Los actos administrativos constituyen la expresión unilateral de la administración dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de manera general y abstracta o de carácter particular y concreto sobre una persona determinada, presumiéndose su legalidad mientras no haya sido anulado o suspendido por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La revocatoria directa es una facultad otorgada por ministerio de la ley, de la cual puede hacer uso la administración para que desaparezcan del ordenamiento jurídicos aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, o que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se causa un agravio injustificado a una persona, siendo un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la administración pública.

Al ser una de las formas como un acto administrativo puede desaparecer de la vida jurídica, la doctrina señala que la revocatoria directa tiene dos modalidades, una por parte del sujeto pasivo del acto frente a la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior (a solicitud de parte) y la segunda como medida tomada a *motu proprio* de la administración para dejar sin efectos decisiones adoptadas por ella misma (de manera oficiosa), para revisar y corregir la manifiesta antijuridicidad, inconveniencia o el agravio injustificado que cause alguno de sus actos administrativos, es decir con fundamento en la ley y sujeción a la regulación correspondiente, siendo un mecanismo unilateral de la administración con el fin de revisar sus propias actuaciones y sacar del tránsito jurídico las decisiones adoptadas.

Tal como lo ha manifestado el Consejo de Estado, se puede establecer que, de manera general, la revocatoria directa constituye un medio de control administrativo que ejercen las autoridades respecto de sus propios actos y que les permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, del interés público o de sus derechos fundamentales.<sup>8</sup>

De conformidad con el artículo 93<sup>9</sup> del CPACA las autoridades administrativas se encuentran facultadas para remover del mundo jurídico sus propios actos, ya sea de oficio o a solicitud de parte, en los siguientes eventos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 26 de noviembre de 2014. Rad 1998-01093 y Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 31 de mayo de 2012. Rad 2004-01511.

<sup>9</sup> Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

3. *Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”*

Este mismo artículo establece que los actos administrativos deben ser revocado por “*las mismas autoridades que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales*”, expresión que es necesario armonizar con el inciso primero del artículo 2<sup>10</sup> de la Ley 1437 de 2011, en la que mediante concepto genérico de autoridades se hace alusión a la totalidad de organismos y entidades que conforman las ramas del poder público, en sus distintos ordenes, sectores y niveles, cuando cumplan funciones administrativas.

Como se puede observar existen unas causales para la procedencia de la revocatoria directa de los actos administrativos, las cuales en caso de configurarse, por solicitud de parte o de oficio, la misma autoridad que los haya expedido o sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, podrán proceder a su revocatoria teniendo en cuenta en todo caso las disposiciones previstas en los artículos 94<sup>11</sup>, 95<sup>12</sup> y 96<sup>13</sup> del CPACA, que establece cuando no es posible revocar los actos, la oportunidad y los plazos para ellos y los efectos de la misma.

---

<sup>10</sup> Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

(...)

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.

<sup>11</sup> Artículo 94. *Improcedencia. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.*

<sup>12</sup> Artículo 95. *Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.*

*Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.*

*Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.*

*Parágrafo. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.*

*Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.*

<sup>13</sup> Artículo 96. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

A su vez, el Consejo de Estado<sup>14</sup> se ha manifestado en cuanto a la improcedencia de la revocatoria de los actos administrativos, al indicar lo siguiente:

*“II. De la revocatoria directa de los actos administrativos, en vigencia de la Ley 1437 de 2011.*

*Con ocasión de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, la Sala se pertinente señalar que, en la nueva codificación, el instituto de la revocatoria directa de los actos administrativos, conserva varios de los aspectos ya previstos en el Decreto 01 de 1984. Sin embargo, también, debe decirse que se introducen importantes modificaciones, las cuales se ponen de presente en los siguientes términos.*

*(...)*

*2. Improcedencia de la revocatoria de actos administrativos, artículo 94 de la Ley 1437 de 2011.*

*El artículo 70 del derogado Decreto 01 de 1984 establecía que no podía solicitarse, en general, la revocatoria de los actos administrativos siempre que el interesado hubiera hecho uso de los recursos de la vía gubernativa. No obstante lo anterior, en el nuevo código, artículo 94, tal prohibición se conserva únicamente respecto de la primera causal de revocatoria, a saber, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley y, en términos generales, se erige la prohibición de solicitar la revocatoria cuando haya operado el fenómeno de la caducidad frente al acto administrativo, sin importar la causal que se invoque para su revocatoria.*

*Bajo estos supuestos, en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el interesado en obtener la revocatoria de un acto administrativo podrá solicitarla entre su ejecutoria y la oportunidad para hacer uso del medio de control correspondiente, o hasta la eventual notificación del auto admisorio como se verá más adelante.”*

Igualmente en la sentencia antes mencionada, se hace un planteamiento sobre la oportunidad para solicitar la revocatoria de los actos administrativos, como también sobre los efectos de esta, de conformidad con los artículos 95 y 96 del CPCA, al indicar lo siguiente:

*“3. De la oportunidad para solicitar la revocatoria de los actos administrativos, artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.*

*En lo que toca con la oportunidad para solicitar la revocatoria de los actos administrativos, el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 introduce una serie de importantes modificaciones entre las que se observan, en primer lugar, la posibilidad con que cuenta el administrado de solicitar la revocatoria de un acto*

<sup>14</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “B”, sentencia del 15 de agosto de 2013, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, radicación No. 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07)



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*administrativo aún en el evento de haber acudido ante esta jurisdicción, siempre que no se le hubiera notificado el auto admisorio de la demanda, caso en el cual la autoridad pierde competencia para su revocación directa.*

*Así mismo, el artículo 95 ibidem reduce el término con que cuenta la administración para resolver la solicitud de revocatoria, a dos meses, respecto del previsto en el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, en todo caso contados a partir del momento en que se radica la respectiva solicitud de revocatoria directa.*

*En cuanto al párrafo del citado artículo 95, debe decirse que éste introduce la figura de “la oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados” según la cual, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público las autoridades demandadas podrán formular una oferta tendiente a revocar los actos administrativos, impugnados en sede judicial la que, previa revisión del juez Contencioso Administrativo, será puesta en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta, evento en el cual el proceso se dará por terminado.*

5. De los efectos de la revocatoria directa de los actos administrativos, artículo 96 de la Ley 1437 de 2011.

*Sobre este particular se observa que el referido artículo 96 de la Ley 1437 de 2011 mantuvo la redacción original del artículo 72 del Decreto 01 de 1984 en el entendido de que la petición de revocatoria, así como la decisión a dicha solicitud, no cuenta con la entidad suficiente para revivir los términos legales para acudir ante esta jurisdicción mediante los medios de control, así como tampoco da lugar a la aplicación del silencio administrativo.”*

## 2. Generalidades sobre la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

La administración cuenta con dos vías para revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto cuando se configuran las causales generales de revocabilidad señaladas en el artículo 93 del CPACA, las cuales son i) demandar su propio acto a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (acción de lesividad) o ii) revocarlo de manera directa.

En relación con la revocatoria de manera directa, la facultad de la administración se encuentra limitada, en dos tópicos a saber, uno en cuanto a su improcedencia, al indicar en el artículo 94 del CPACA que “La revocatoria directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial”, como también no procede en cuanto a que “no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular”, conforme lo establecido en el artículo 97<sup>15</sup> del CPACA.

<sup>15</sup> Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

En cuanto a la primera situación, la disposición prevista en el artículo 94 hace referencia a la improcedencia de la revocatoria directa de los actos administrativos, por solicitud de parte cuando se invoca la causal correspondiente a que el acto sea opuesto a la Constitución o a la ley y el solicitante haya interpuesto los recursos contra esos actos (por tratarse de actos de contenido particular y concreto). Igualmente es improcedente la revocatoria a solicitud de parte cuando sobre los actos administrativos objeto de reproche haya operado el fenómeno de la caducidad para el control judicial de las acciones procedentes, respecto de este último punto el Consejo de Estado ha considerado que “(...) en el nuevo código, artículo 94, (...) se erige la prohibición de solicitar la revocatoria cuando haya operado el fenómeno de la caducidad frente al acto administrativo, sin importar la causal que se invoque para su revocatoria”<sup>16</sup>.

Sin embargo, la revocatoria directa de oficio de los actos administrativos de contenido particular y concreto, podrá efectuarse en cualquier momento, siempre y cuando se den las causales contempladas en el artículo 93 del CPACA, toda vez que el artículo 94 contiene una prohibición dirigida expresamente a la parte interesada en la revocatoria de un acto administrativo de carácter particular y concreto, sobre el cual se interpusieron los recursos u operó el fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales previstas en la ley, sin que este artículo 94 establezca la prohibición para la autoridad correspondiente de revocar el acto, toda vez que la mención que hace el artículo es sobre la solicitud de parte.

La única limitante temporal para que la administración pueda revocar de manera oficiosa el acto administrativo de contenido particular y concreto, consiste en que no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, cuando se ha impetrado una acción judicial contra el acto administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 95 del CPACA.

Ahora bien, en cuanto al mandato establecido en el artículo 97 del CPACA, de manera reiterada la Corte Constitucional ha establecido que cuando la administración revoca de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto, que ha creado situaciones jurídicas y ha reconocido derechos reales de igual categoría sin el consentimiento expreso y escrito del titular, desconoce el debido proceso<sup>17</sup>. La prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto se justifica en

---

reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

<sup>16</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “B”, sentencia del 15 de agosto de 2013, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, radicación No. 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07)

<sup>17</sup> Sentencias T-548 de 1993 MP Alejandro Martínez Caballero, T-142 de 1995 MP Carlos Gaviria Díaz, T-144 de 1995 MP Hernando Herrera Vergara, T-189 de 1995 MP Hernando Herrera Vergara, T-292 de 1995 MP Fabio Morón Díaz, T-163 de 1996 MP Vladimiro Naranjo Mesa, T-352 de 1996 MP José Gregorio Hernández Galindo.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

la jurisprudencia a partir de la garantía de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos.

Conforme lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido la importancia del consentimiento del titular del acto administrativo que pretende ser revocado o modificado por la administración de manera directa, pues de no contar con esta autorización la autoridad deberá acudir a la jurisdicción administrativa para demandar su propio acto a través de la acción de lesividad.

Sobre el tema, mediante sentencia T-748 de 1998 se indicó que *“La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos que están en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa. Derechos y principios que requieren de protección oportuna y eficaz, a través de medios tan expeditos como la acción de tutela, a efectos de equilibrar la relación existente entre el titular de esos derechos y la institución obligada a su reconocimiento”*.

En el mismo sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>18</sup> se ha manifestado sobre la prohibición de revocar de manera directa un acto administrativo de carácter particular y concreto sin que medie el consentimiento escrito del titular, lo cual se puede ver reflejado en el pronunciamiento del 1° de febrero de 1979 en donde indicó lo siguiente: *“Si la administración produce una declaración de voluntad y crea con ella una situación concreta a favor de una persona natural y jurídica, y posteriormente advierte que ese acto se opone, en forma ostensible, a la Constitución o a la ley, o no está conforme con el interés público o social, o causa agravio injustificado a otra persona, puede revocarlo pero con el consentimiento del respectivo titular porque de lo contrario tal acto es inmodificable en la vía gubernativa y sólo es posible su anulación por los tribunales contencioso administrativos”*.

Por lo tanto, al pretenderse la revocatoria de un acto administrativo de carácter particular y concreto que se encuentre incurso en alguna de las causales establecidas en el artículo 93 del CPACA, debe estar medida por el cumplimiento del procedimiento administrativo en el marco del debido proceso y el respeto al principio de buena fe que rige las actuaciones administrativas, con el fin de obtener el previo consentimiento expreso del particular para la revocatoria del acto, conforme lo establecido en el parágrafo del artículo 97 que indica *“En el trámite de revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”*, para lo cual la autoridad que expidió el acto debe iniciar una actuación administrativa, informándole al particular del inicio de la misma mediante una comunicación y dándole la oportunidad de controvertir la decisión, de pedir y aportar pruebas y solicitándole el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

<sup>18</sup> Sentencia del 21 de septiembre de 1990. Radicado 4400, 6 de noviembre de 1997, MP Manuel Santiago Urueta Ayola, Radicación número: 25000-23-26-000-1994-4357-01(12907), 16 de febrero de 2001 MP Ricardo Hoyos Duque.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

Empero, si el titular no da su consentimiento y la autoridad facultada para revoca el acto considera que este es contrario a la constitución o a la ley, se deberá demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a la improcedencia de la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto, en la misma sentencia antes referenciada<sup>19</sup> el Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

*“5. De la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto, artículo 97 de la Ley 1437 de 2001.*

*Finalmente, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, en punto de la revocatoria de un acto administrativo particular aclara, en primer lugar, que la denominación acto administrativo comprende no sólo los actos expresos sino también a los fictos, categoría esta última que no se advertía de manera expresa en el artículo 73 del Decreto 01 de 1984.*

*En mismo sentido, se mantiene la prohibición de revocar actos administrativos que: “hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría” salvo que de manera previa, expresa y escrita medie el consentimiento del titular del respectivo derecho.*

*Advierte la Sala que, en lo que respecta a la posibilidad con que contaba la administración para revocar actos administrativos de carácter particular, en los eventos en los que concurría alguna de las causales de revocatoria ya citadas, para el caso de los actos fictos positivos, o si fuere evidente la ilegalidad en su expedición, la misma desaparece del nuevo estatuto de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*En efecto, los dos incisos finales del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 preceptúan que en los casos en que la administración considere la inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto administrativo, o que su expedición tuvo lugar por medios ilegales o fraudulentos, deberá acudir ante esta jurisdicción, para demandarlos, siempre que no cuente con el consentimiento, previo, expreso y escrito del titular de los derechos reconocidos en el respectivo acto administrativo.*

*Así las cosas, en vigencia de la Ley 1437 de 2011 la administración sólo podrá revocar un acto administrativo de carácter particular, en los eventos en que cuente con el consentimiento del administrado. En caso contrario, deberá cuestionar su constitucionalidad o legalidad a través del respectivo medio de control, en los términos del artículo 97 ibidem.”*

### 3. Caso concreto.

<sup>19</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “B”, sentencia del 15 de agosto de 2013, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, radicación No. 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07)



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

La Resolución 01 del 2019 expedida por la Secretaría de Infraestructura, Renovación urbana y Vivienda es un acto administrativo de carácter particular y concreto sobre una persona determinada, en el cual se reconoce una situación jurídica subjetiva a favor de esta persona, que puede ser considerada una ventaja, prerrogativa o genera un impacto positivo o favorable respecto de la titularidad de un derecho.

Conforme lo antes expuesto y de conformidad con los interrogantes expresados por la Secretaría de Infraestructura, Renovación urbana y Vivienda, la pertinencia de la revocatoria del acto administrativo objeto de discusión debe recaer sobre las causales para la procedencia de esta, que en el detallado análisis elaborado condujo a calificar de viciado el acto administrativo por las razones expuestas.

Ahora bien, en el eventual caso que se realice por solicitud de parte<sup>20</sup>, se debe analizar dos circunstancias a saber i) Si el acto administrativo fue objeto de interposición de recursos por parte del peticionario, y ii) que no haya operado el fenómeno de la caducidad para su control judicial sin importar la causal que se invoque para su revocatoria, siendo el termino el previsto de conformidad con el artículo 138 del CPACA, “...dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”. En cuanto a la revocatoria de oficio, esta podrá efectuarse en cualquier momento.

Sobre los efectos de la revocatoria, es importante indicar que esta facultad otorgada por ministerio de la ley para que la administración desaparezca del ordenamiento jurídico aquellos actos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, o que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se causa un agravio injustificado a una persona, es un medio para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la administración pública, que para el caso en estudio al tratarse de un administrativo de carácter particular y concreto, es imprescindible para su revocatoria contar con el consentimiento expreso y escrito del titular, el cual debe ser puro y simple y no debe estar condicionada.

Al respecto, se tiene la comunicación del 17 de abril de 2020 identificada con el CR20200006902 suscrita por Gustavo Adolfo Cadena López, quien obra en nombre y representación legal de G.A. Cadena López y Cia S. en C.S. manifiesta su consentimiento para que dentro del procedimiento administrativo correspondiente se revoque la resolución objeto de estudio, sin embargo en su escrito condiciona esta revocatoria en los siguientes términos:

*“Finalmente y en concordancia con los considerandos expuestos anteriormente, le reiteramos nuestra aceptación de revocar la resolución 01 de septiembre 19 de 2019 emitida por la subsecretaria de Infraestructura Renovación Urbana y vivienda, donde nos cedían la titularidad del dominio y posesión del urbanismo fallido proyecto de vivienda “CIUDAD BELÉN I ETAPA” aceptación que otorgamos bajo*

<sup>20</sup> Entre los documentos remitidos por la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda no se avizora una solicitud de esa magnitud.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

## NOTA INTERNA

*la condición, de que de manera expedita e inmediata se expida un nuevo acto administrativo que permita que dichas áreas de terreno nos sean restituidas debido a que ya cumplimos con las otras obligaciones exigidas por el Municipio para compensar las nuevas áreas de cesión que surgen del proceso de reurbanización del nuevo proyecto BOSQUE ENCANTADO NORTE” – Vivienda de Interés Social”*

Como se puede observar, este consentimiento está supeditado a que la administración proceda a expedir un nuevo acto administrativo, sin contar con ningún fundamento o sustento jurídico que respalde su petición para la cesión o “restitución” de los bienes inmuebles descritos en la resolución objeto de reproche.

Siendo así las cosas, no se puede tener como válido el consentimiento emitido y deberá la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda, en el marco del debido proceso, iniciar el procedimiento administrativo establecido en el CPACA, para lo cual deberá informarle al particular del inicio de esta mediante comunicación y dándole la oportunidad de controvertir la decisión, de pedir y aportar pruebas y solicitarle el consentimiento expreso y escrito.

Una vez agotada esta etapa, si se otorga el consentimiento por parte del titular, la misma autoridad que expidió el acto, es decir el Secretario de Infraestructura Renovación Urbana y Vivienda, podrá revocarla facultado por el artículo 93 del CPACA. En caso contrario, es decir, si no se otorga el consentimiento y la autoridad facultada para revocar el acto considera que es contrario a la constitución o a la ley, se deberá demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto y el planteamiento realizado por la Secretaría a su cargo, se puede concluir lo siguiente:

- Las cesiones urbanísticas estriban en un acto jurídico unilateral imponible al particular urbanizador que constituyen una obligación para quien adquiere derechos de construcción y desarrollo por virtud de una licencia urbanística, como contraprestación que efectúa el beneficiario de la licencia por el hecho de su concesión y porque encontrándose autorizado a materializar la actuación urbanizadora, incorporando áreas inicialmente privadas al dominio público.
- Las etapas fundamentales en orden a las cesiones urbanísticas gratuitas en el marco del proceso de urbanización son:
  1. La autorización previa para desarrollar las obras de urbanización
  2. La incorporación de áreas públicas
  3. La entrega material de las zonas de cesión
  4. La restitución de las áreas de cesión por incumplimiento.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

- La incorporación de las áreas públicas resultantes del proceso de urbanización se consolida con el registro de la constitución de urbanización ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos ingresando estas cesiones de inmediato al dominio público y adquiriendo la connotación de espacio público con todas las características que del mismo se desprende como ser inalienables, inembargables e imprescriptibles.
- Las cesiones no son una expropiación sin indemnización, las mismas son correlativas al beneficio reportado por el titular de la licencia, de modo que ante la sobreviniente incapacidad del desarrollador para cumplir con las cargas o para ejercer los mismos derechos que encierra el acto de autorización, los predios ahora públicos deberán ser restituidos.
- El objeto de la Resolución 01 del 19 de septiembre de 2019 expedido por la Secretaría de Infraestructura, Renovación urbana y Vivienda en donde se indica “Ceder la titularidad del dominio y posesión del urbanismo del fallido proyecto de vivienda "CIUDAD BELÉN I ETAPA", a la firma G.A CADENA LÓPEZ Y CIA S EN C.S, (...)” induce a error al no ser claro cuando se refiere a ceder el dominio y la posesión del urbanismo, sin embargo, trayendo a colación el efecto útil de las normas, analizados el contexto, la motivación del acto y lo resuelto en el artículo primero de la resolución, se puede determinar que se pretende de cesión del dominio y la posesión de áreas individualizadas en el mismo artículo, con destino a su englobe con los predios comprometidos por el proyecto urbanístico impulsado oír la firma G.A. Cadena López y Cia S. en C.S., que como lo indicaron tanto la Secretaría de Planeación como la Subsecretaría de Gestión de Recursos Físicos y Servicios Generales se tratan de bienes de uso público, vías y zonas verdes. Los predios cedidos por la PROMOTORA Y CONSTRUCTORA SANTA BELÉN S.A., hoy en liquidación, alcanzaron el estatus de espacio público cuando se traditaron las áreas al municipio de Palmira
- La Resolución No. 001 de Septiembre de 2019 es un acto administrativo, es decir, una declaración unilateral de la voluntad de la Administración, encaminada a crear, extinguir o modificar situaciones jurídicas, con el objeto de ceder suelo ubicado en espacio público.
- A juicio de la Secretaría Jurídica, la Resolución en comento no resiste juicio de legalidad, por estar en claro antagonismo con el espacio público, siendo un bien jurídico tutelado por el Canon Constitucional que no admite ser enajenado, toda vez que las porciones de terreno mencionadas en la resolución fueron objeto de cesión urbanística originalmente y se incorporaron al espacio público en los términos del párrafo del artículo 5 de la Ley 9 de 1989, confiriéndole atributos de espacio público, y los mismo yacerán en el dominio común, siempre que no se resuelva la escritura pública contentiva de la cesión y se cancele en congruencia su inscripción.
- A juicio de la Secretaría Jurídica, la Resolución 01 de 2019 expedida por la Secretaría de Infraestructura, Renovación urbana y Vivienda a la postre produciría la celebración de un acuerdo de voluntades viciado por objeto ilícito (artículo 1521 C.C.) al ser inmuebles que conforman el espacio público y en consecuencia ajenos al comercio; asimismo, dicha enajenación violenta el derecho de



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

dominio del cedente originario quien es despojado de su propiedad en favor de la firma G.A. CADENA LÓPEZ Y CIA S EN C.S. adquiriendo este último las porciones de suelo con destino a englobarlas y ejecutar el proyecto urbanístico autorizado en la licencia de urbanización concedida.

- A juicio de la Secretaría Jurídica, la Resolución 01 de 2019 expedida por la Secretaría de Infraestructura, Renovación urbana y Vivienda presenta dos situaciones a saber: 1. La vulneración sobre el espacio público integrado, fruto de la cesión urbanística elevada a escritura pública y debidamente registrada ante la oficina de Instrumentos Públicos. 2. La vulneración contra el propietario inicial del inmueble y quien realizó la cesión, en desconocimiento a los principios establecidos en la Ley 388 de 1997, especialmente el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios, el cual aboga por que la función pública al ordenar el territorio permita beneficiarse de la acción urbanística en razón a la participación de las cargas (obligaciones urbanísticas – aprovechamientos) los cuales deben ser proporcionales.
- Los bienes que conforman el espacio público, es decir las fajas de terreno cedidas por el pretérito propietario en procura de cumplir con las obligaciones urbanísticas fijadas en la licencia de urbanización, deben ser restituidos a su patrimonio por integrarse al espacio público transitoria y no definitivamente como debería ocurrir en los eventos de urbanización que acreditan la satisfacción de las obligaciones urbanísticas. Inclusive, si el espacio público mentado no fuera producto de las cesiones urbanísticas, sino que se tratara de espacio público incorporado válida y definitivamente al peculio del Estado, no podría ser variado sino por las corporaciones administrativas de elección popular y por la autoridad competente de expedir los instrumentos de planificación desarrollen y complementen el POT.
- En todo caso, la Resolución 001 de Septiembre de 2019 no configura un instrumento que desarrolla y complementa el Plan de Ordenamiento Territorial, en efecto, se trata de un acto administrativo expedido con total convicción de la autoridad administrativa de haber obrado en los alcances de su investidura disponiendo de zonas integradas en el espacio público, sin haberse premeditado el cauce procesal y las autoridades que por ley son las concernidas para promover una sustitución de espacio público.
- A juicio de la Secretaría Jurídica, con el análisis jurídico realizado conceptúa que se encuentra viciado el acto administrativo proferido mediante la Resolución 001 de 2019 por encontrar su tenor en colisión con el ordenamiento jurídico, especialmente con las disposiciones que gobiernan el espacio público. Asimismo, es menester indicarle que uno de los cargos de censura tiene asidero en la investidura irregular de la autoridad emisora del acto atendiendo a que la autoridad no goza de competencia para expedirlo.
- La revocatoria directa es una facultad otorgada por ministerio de la ley, de la cual puede hacer uso la administración para que desaparezcan del ordenamiento jurídicos aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, o que no estén conformes con el interés



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

público o social o cuando con ellos se causa un agravio injustificado a una persona, siendo un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la administración pública, la cual tiene dos modalidades, una por solicitud de parte del sujeto pasivo del acto ante la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior y dos de oficio por parte de la autoridad que lo expidió.

- La revocatoria directa de oficio de los actos administrativos de contenido particular y concreto se podrá efectuar en cualquier momento siempre y cuando se den las causales del artículo 93 del CPACA, para lo cual previamente se debe obtener el consentimiento previo, expreso y escrito del administrado y en el evento que el titular del acto administrativo niegue su consentimiento para la revocatoria por parte de la autoridad que lo expidió y esta considere que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, se deberá demanda ante la jurisdicción Contencioso Administrativo.

Este concepto se emite en los términos y condiciones previstas por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, conforme al cual *“los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento”*.

Cordialmente,



GERMÁN VALENCIA GARTNER  
Secretario Jurídico

Redactor: Luis Miguel Torres Gallego - Contratista  
Maria Carolina Valencia Gómez- Contratista

Copia: Juan Bernardo Duque - Secretario de Planeación