

2310450
Bogotá, D.C.,

Señores:

JUZGADO CUARTO (4) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ

SECCIÓN PRIMERA

JUEZ: DOCTOR LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN

E. S. D.

REFERENCIA:

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-004-2019-00275-00
MEDIO DE CONTROL	SIMPLE NULIDAD
DEMANDANTE	CONJUNTO RESIDENCIAL SANTA BÁRBARA
DEMANDADO	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
DISPOSICIONES DEMANDADAS	DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004
MOTIVO DE LA INTERVENCIÓN	CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

HÉCTOR RAFAEL RUIZ VEGA, abogado, mayor de edad y vecino de esta ciudad, identificado como aparece al pie de mi firma, en mi calidad de apoderado judicial del **DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**, conforme al poder que se adjuntó en el escrito de oposición a la solicitud de medida cautelar, procedo a contestar la demanda presentada en contra de las disposiciones de la referencia, dentro del término de traslado previsto en los artículos 172 y 199 del CPACA, este último modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso; traslado que descorro de la siguiente manera:

I. ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS

Decreto Distrital 190 de 2004 “*Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003*”

Artículo 278. Aprovechamiento económico del espacio público (artículo 268 del Decreto 619 de 2000).

Las entidades del Distrito Capital a cuyo cargo estén las zonas recreativas de uso público y las zonas viales, podrán contratar o convenir con particulares la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas viales y recreativas de uso público, incluidas las zonas de estacionamientos y el equipamiento colectivo que hacen parte integrante de las cesiones obligatorias gratuitas al Distrito capital, ajustándose a los mecanismos legales que se fijen para el caso.

Parágrafo 1. El Alcalde Mayor regulará lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Para ello contará con un plazo de dos (2) años, contados a partir de la aprobación del presente Plan.

Parágrafo 2. (Adicionado por el artículo 200 del Decreto 469 de 2003). Las zonas de uso público que se localicen en sectores de interés cultural deberán tener un régimen especial que respete los valores culturales de la zona. Con este fin, se definirán usos que

permitan el aprovechamiento del espacio público para mejorar, mantener y proteger los bienes de interés cultural.

Artículo 461. Distritos de Mejoramiento y Organización Sectorial DEMOS (artículo 498 del Decreto 619 de 2000).

Las comunidades organizadas, asociaciones cívicas, gremiales y comerciales, pueden proponer y constituir Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), con el objeto de promover el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de la ciudad, claramente delimitados. Las actividades de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS) deberán desarrollarse en forma coordinada, complementaria y armónica con las políticas, programas y competencias de la Administración Distrital.

La Administración Distrital reglamentará las disposiciones necesarias para establecer la conformación, funcionamiento y control de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), garantizando que se atienda y consulten los intereses de los residentes, vecinos y usuarios del sector y que se respete la naturaleza, uso, destinación y acceso a los espacios públicos cobijados por los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), para lo cual sus políticas, programas y proyectos deberán ser aprobados por la Defensoría del Espacio Público.

II. A LOS HECHOS

AL HECHO PRIMERO: Es cierto.

AL HECHO SEGUNDO: Es cierto. Se trata de transcripciones de los artículos 278 y 461 del Decreto Distrital 190 de 2004, respecto de los cuales me atengo al contenido literal de los mismos.

AL HECHO TERCERO: No es cierto. La creación de los DEMOS bajo el artículo 461 de Decreto Distrital 190 de 2004, no controvierte en nada lo establecido en Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 489 de 1998, toda vez que, la figura de contratación se encuentra amparada en el artículo 7 de la Ley 9 de 1989 que prevé que se “(...) Podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores”.

Los artículos demandados no entran en contradicción con las reglas y principios que rigen la contratación estatal, ni se disfraza de contrato de concesión como lo manifiesta el demandante, toda vez que la figura de la concesión es de iniciativa público privada en la cual media una contraprestación económica a cambio de un interés particular; por su parte los DEMOS se convierten en iniciativas privadas que complementan las actuaciones adelantadas por el Distrito Capital en pro del mejoramiento común y en la que no media una contraprestación económica.

Es de tener en cuenta que de conformidad con el artículo 6 del Decreto Distrital 540 de 21 de septiembre de 2018¹, proferido por el Secretario Distrital de Gobierno y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, corresponde al DADEP, la creación de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial – DEMOS; por consiguiente, consideramos que respecto de este hecho debe pronunciarse dicha entidad.

La norma mencionada es como sigue:

¹ “Por medio del cual se reglamentan los Distritos

“Artículo 6°. CREACIÓN. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP creará mediante actos administrativos motivados los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS y establecerá las actividades que se desarrollarán en el área delimitada.”

Como se observa, la creación de los DEMOS debe realizarla el DADEP mediante acto motivado.

III. A LAS PRETENSIONES

En relación con **las pretensiones** de la parte actora, manifestamos lo siguiente:

Nos oponemos a que se declare la nulidad de *“...los artículos 278 y 461 del Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 expedido por el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, en virtud del cual se compila las normas de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C.”* y que *“...Que se ordene comunicar la anterior declaración al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO, para que proceda a aplicar el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”* por cuanto tales artículos, pertenecientes al citado acto administrativo expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., fueron expedidos con la observancia de las normas en que debería fundarse, así mismo, en forma regular por funcionario competente, sin desconocimiento del derecho de defensa y audiencia, debidamente motivados y sin desviación de las atribuciones propias del funcionario que lo profirió; de ahí que no se encuentren incursos en ninguna de las causales de nulidad consagradas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA y goza de la presunción de legalidad de que se encuentran revestidos los actos administrativos. Por consiguiente, no se ha vulnerado ningún derecho que ampare a la parte actora.

Dicho decreto², dentro del cual se encuentran los artículos 278 y 461, fue expedido, además, en cumplimiento de facultades legales, especialmente las conferidas en el artículo 285 del Decreto Distrital 469 de 2003.

De igual manera, el acto administrativo proferido con fundamento en el mencionado decreto, igualmente se expidió teniendo en cuenta las facultades legales conferidas por la Ley 388 de 1997³ y el Decreto Nacional 932 de 2002⁴.

La oposición se fundamenta, además, por cuanto no se arrima al expediente prueba alguna que permita establecer que el Distrito Capital de Bogotá expidió el acto administrativo de manera irregular.

Nos oponemos a las pretensiones planteadas por la parte demandante contra el Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación, toda vez que no ha incurrido en violación de: *“... Los artículos 1, 2, 23, 24, 25 y 32 de la Ley 80 de 1993... /... El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007... /... Los artículos 3, 110, 111 de la Ley 489 de 1998.”*, alegados por la parte demandante, tal y como se demostrará en las razones de la defensa.

IV. CARGOS DE LA DEMANDA

Aduce que las causales de nulidad que afectan el Decreto 190 de 2004, las fundamentan en las siguientes normas:

² Decreto Distrital 190 de 2004 *“Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”*.

³ *“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”*.

⁴ *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 388 de 1997.”*

- Los artículos 1, 2, 23, 24, 25 y 32 de la Ley 80 de 1993 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.
- Los artículos 3, 110 y 111 de la Ley 489 de 1998.

Manifiesta que el inciso primero del artículo 82 de nuestra Constitución Política dispone que *“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.”* Este deber del estado no puede ser ejercido por las autoridades de cualquier forma en tanto, al regular el acceso y uso del espacio público no puede incumplir el Régimen de Contratación Pública al disfrazar un contrato de concesión con una figura como los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial – DEMOS que busca escapar del cumplimiento de dicho régimen para realizar contratación directa.

V. FRENTE A LOS CARGOS EN CONCRETO

LOS ARTÍCULOS 278 Y 461 DEL DECRETO 190 DE 2004 EXPEDIDO POR EL DISTRITO CAPITAL NO INCURREN EN VIOLACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, NI EN INFRACCIÓN A LAS NORMAS EN QUE DEBERÍA FUNDARSE NI EN FALSA MOTIVACIÓN NI DESVIACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DE QUIEN LOS PROFIRIÓ.

Observados y analizados la narración de los hechos, pretensiones de la demanda así como el acto administrativo parcialmente acusado por la parte demandante, expedido por el Distrito Capital, esto es los Artículos 278 y 461 del Decreto Distrital 190 de 2004, claramente se establece que los mismos fueron expedidos con fundamento en las facultades legales conferidas por el artículo 285 del Decreto Distrital 469 de 2003 y a su vez con fundamento en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 932 de 2002.

Se aprecia, además, que dicho acto administrativo goza del principio de legalidad de los actos administrativos pues no ha sido objeto de nulidad por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa. Es decir, fue expedido por la autoridad competente y sin incurrir en ninguna de las causales que hacen que un acto administrativo sea nulo, establecidas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de manera doctrinaria, tales como:

- Incompetencia del funcionario.
- Desviación del poder.
- Expedición irregular del acto.
- Desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa.
- Infracción de las normas en que debía fundarse el acto.

Tampoco se puede predicar respecto de los mencionados actos, que a través de ellos se esté perjudicando a ninguna persona natural o jurídica, pues no se arrima al expediente ninguna prueba que permita llegar a tal conclusión, como tampoco se han violado principios constitucionales y legales.

Verificado el contenido del acto administrativo en comento (Decreto Distrital 190 de 2004) y, específicamente los artículos 278 y 461, ellos se encuentran ajustados a derecho, por consiguiente, se comparten los criterios y fundamentos esbozados en los mismos.

Al respecto, la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la SDP, mediante memorando con radicado 3-2020-03206 de 12 de febrero de 2020, manifestó lo siguiente:

“(…)

1. Antecedentes y norma demandada

El abogado José Manuel Jaimes García identificado con la cédula de ciudadanía n.º91.227.642 y Tarjeta profesional n.º 48.417 del CSJ en calidad de apoderado judicial del Conjunto Hacienda Santa Bárbara P.H. identificado con el NIT 800.080.705-8, interpuso acción de nulidad simple contra los artículos 278 y 461 del Decreto Distrital 190 de 2004, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

En el acápite de hechos y las omisiones narrados en el texto de la demanda, afirma que: “Primero: El Alcalde Mayor de Bogotá Luis Eduardo Garzón expidió el Decreto Distrital 160 del 22 de junio de 2004, “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”.

Segundo: Mediante el mencionado decreto se establecieron el Plan de Ordenamiento Territorial en cuyas disposiciones se (sic) establecen las normas urbanísticas que rigen el Distrito Capital de Bogotá D.C., y en el cual se establecieron disposiciones respecto al espacio público y a la creación de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial Demos:

1.- En el Artículo 278 se estableció “Las entidades del Distrito Capital a cuyo cargo estén las zonas recreativas de uso público y las zonas viales, podrán contratar o convenir con particulares la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas viales y recreativas de uso público, incluidas las zonas de estacionamientos y el equipamiento colectivo que hacen parte integrante de las cesiones obligatorias gratuitas al Distrito capital, ajustándose a los mecanismos legales que se fijen para el caso”.

2.- En el artículo 461 se estableció que: “Las comunidades organizadas, asociaciones cívicas, gremiales y comerciales, pueden proponer y constituir Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), con el objeto de promover el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de la ciudad, claramente delimitados. Las actividades de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS) deberán desarrollarse en forma coordinada, complementaria y armónica con las políticas, programas y competencias de la Administración Distrital.

La Administración Distrital reglamentará las disposiciones necesarias para establecer la conformación, funcionamiento y control de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), garantizando que se atienda y consulten los intereses de los residentes, vecinos y usuarios del sector y que se respete la naturaleza, uso, destinación y acceso a los espacios públicos cobijados por los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), para lo cual sus políticas, programas y proyectos deberán ser aprobados por la Defensoría del Espacio Público”.

Tercero: En los artículos mencionados en el numeral anterior, el Decreto 190 de 2004, el Distrito Capital de Bogotá omitió dar cumplimiento a los artículos 1, 2, 23, 24, 25 y 32 de la Ley 80 de 1993 Estatuto general de Contratación de la Administración Pública, artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, y los artículos 3, 110 y 111 de la Ley 489 de 1998, por cuanto la asignación del espacio público a privados para realizar actividades de aprovechamiento económico, corresponde a la naturaleza del contrato de concesión, pero el Decreto atacado disfraza tal naturaleza con la figura de los DEMOS mediante un mecanismo tan laxo y poco transparente como el de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial – DEMOS con el que se salta la obligación de aplicar el Régimen de Contratación Estatal, y así poder realizar contratación directa”.

2. Consideraciones del Despacho

a.- De orden Constitucional

Los artículos 286 y 287 de la Constitución Política establecen que las entidades territoriales se encuentran facultadas para actuar con autonomía para la gestión de sus propios intereses, ejercer las competencias que le corresponden, gobernarse por autoridades propias y administrar sus propios recursos.

El artículo 314 ídem, modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 02 de 2002, establece que cada municipio tendrá un alcalde al cual se le atribuye el cumplimiento de la Constitución y la Ley.

A su vez el artículo 322 modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000, determina que el Distrito Capital tendrá el régimen político, fiscal y administrativo que determinen las leyes especiales que para el mismo se dicten, garantizando el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios.

b. Antecedentes normativos

La Ley 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, dictando los principios generales que deben guiar la actuación de las autoridades territoriales en materia de planeación.

Por otra parte, la Ley 388 de 1997, "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones", tiene como objetivo principal armonizar la normatividad materia de modificación con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental, dictar mecanismos para que los entes territoriales promuevan entre otras acciones, el ordenamiento de su territorio, garantizar que el uso del suelo se ajuste a la función social de la propiedad, velar por la creación y defensa del espacio público y la protección del medio ambiente.

Finalmente vale la pena mencionar que la Ley 9 de 1998, "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones" en su artículo 5 define el 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. (...)".

c. Sobre los DEMOS

El artículo 278 del Decreto Distrital 190 de 2004 - POT establece que: "Las entidades del Distrito Capital a cuyo cargo estén las zonas recreativas de uso público y las zonas viales, podrán contratar o convenir con particulares la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas viales y recreativas de uso público, incluidas las zonas de estacionamientos y el equipamiento colectivo que hacen parte integrante de las cesiones obligatorias gratuitas al Distrito Capital, ajustándose a los mecanismos legales que se fijen para el caso. Parágrafo 1. El Alcalde Mayor regulará lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Para ello contará con un plazo de dos (2) años, contados a partir de la aprobación del presente Plan." (Subrayado propio) A su vez el artículo 461 del POT prevé la constitución de los Distritos de Mejoramiento y Organización Sectorial denominados DEMOS como instrumentos de iniciativa privada, que promueven acciones complementarias a las intervenciones y actuaciones que adelanta el Distrito Capital en áreas delimitadas de la

ciudad, máximo por cinco años; que garanticen el uso común, el libre acceso al espacio público, sin que generen derechos adquiridos.

El objetivo de los DEMOS es promover la participación organizada de la comunidad para el mejoramiento, el mantenimiento, la administración y la preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas del área delimitada, sin que implique el reemplazo de las acciones administrativas del Distrito Capital.

Los DEMOS tienen un marco normativo sustentado en las siguientes disposiciones legales del ámbito nacional y distrital, así:

1. El artículo 7 de la Ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, dispone:

“Artículo 7o.- Los municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así mismo, podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores”.
(Negrilla y Sublíneas fuera de texto)

2. Acuerdo Distrital 018 de 1999, “Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”, cuya misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad por medio de la defensa del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria.

Para esto le compete Administrar los bienes que hacen parte del espacio público distrital, formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público, organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público.

3. El artículo 461 del Decreto Distrital 190 de 2004 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”, establece el objeto de los Distritos de Mejoramiento y Organización Sectorial DEMOS, de la siguiente manera:

“Las comunidades organizadas, asociaciones cívicas, gremiales y comerciales, pueden proponer y constituir Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), con el objeto de promover el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de la ciudad, claramente delimitados. Las actividades de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS) deberán desarrollarse en forma coordinada, complementaria y armónica con las políticas, programas y competencias de la Administración Distrital.

La Administración Distrital reglamentará las disposiciones necesarias para establecer la conformación, funcionamiento y control de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), garantizando que se atienda y consulten los intereses de los residentes, vecinos y usuarios del sector y que se respete la naturaleza, uso, destinación y acceso a los espacios públicos cobijados por los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), para lo cual sus políticas, programas y proyectos deberán ser aprobados por la Defensoría del Espacio Público”.

Decreto Distrital 215 de 2005, “Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”, tiene como objeto “concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una regulación sistemática en cuanto a su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico, y apropiación social(...)”, fijando tres políticas con relación al espacio público: a) de Gestión, b) de Cubrimiento y Accesibilidad y c) de Calidad.

Dentro de la Política de gestión, prevé el Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos, la cual comprende:

“(…) Artículo 26.- Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos. Comprende el conjunto de actuaciones urbanísticas y operaciones inmobiliarias ejecutadas bajo un concepto integral, que engloba la intervención del sector público, la participación de los propietarios de los inmuebles privados y la contribución de los agentes económicos emplazados en el ámbito de la operación.

El programa se propone desencadenar, a través de la intervención pública, un proceso continuo de mejoramiento, mantenimiento y recuperación del espacio público en zonas centrales y, en general, en áreas urbanizadas y edificadas con alto potencial de revalorización económica de los inmuebles privados. Para tales efectos, las operaciones inmobiliarias y de aprovechamiento económico requieren:

- a) Planeamiento económico y financiero.
- b) Determinación de los productos inmobiliarios a generar.
- c) Estudios de mercado.
- d) Replanteamiento y rediseño del espacio público.
- e) Intervenciones sobre los inmuebles privados.
- f) Determinación de la escala del proyecto y de sus diferentes componentes.
- g) Planeamiento de los recursos y de la gestión empresarial.

Los proyectos específicos deben contemplar la asociación entre el sector público y el privado. Las actuaciones urbanísticas deberán tener en cuenta la apropiada y eficiente utilización de los instrumentos de gestión del suelo, entre otros, el reparto de cargas y beneficios, la participación en plusvalía y la contribución de valorización.

Este programa tiene dos componentes fundamentales:

- La promoción y conformación de los Distritos de Mejoramiento y Organización Sectorial DEMOS, de acuerdo a los términos contemplados en el Artículo 461 del Decreto 190 de 2004.

- La construcción y puesta en marcha de la Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público. (...)” (Sublinea fuera de texto).

4. Decreto Distrital 540 de 2018 "Por medio del cual se reglamentan los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS de que trata el artículo 461 del Decreto Distrital 190 de 2004 - Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá." .” los definió como instrumentos de iniciativa privada que “promueve acciones complementarias a las intervenciones y actuaciones que adelanta el Distrito Capital en áreas delimitadas de la ciudad. Estos tienen por finalidad el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de los espacios públicos respectivos.”

Esto bajo los principios que fija el artículo 3 ídem que establece:

“(…) Artículo 3°. Principios. En cumplimiento de las actuaciones administrativas que se desarrollen en los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial -

DEMOS, se deberán observar todos los principios constitucionales y legales aplicables a la función administrativa, de conformidad con las normas vigentes. Adicionalmente deberán observarse los siguientes principios:

1. *Gobernabilidad. El Distrito Capital debe garantizar la gobernabilidad en la preservación del derecho colectivo al disfrute del espacio público de la ciudad.*
2. *Gobernanza. El Distrito Capital deberá procurar un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo el equilibrio entre la Administración, la sociedad civil, las condiciones económicas y ambientales.*
3. *Cooperación Público-Privada. El Distrito Capital podrá promover sinergias con comunidades organizadas, asociaciones cívicas, gremiales y comerciales para el mejoramiento, el mantenimiento, la administración y la preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas del área delimitada.*
4. *Presencia y debida ocupación del espacio público. El Distrito Capital deberá fomentar el empoderamiento de los ciudadanos para hacer uso eficiente, ordenado y responsable del espacio público. (...)*

De lo anterior se deriva que lo que se pretende con los DEMOS es promover la participación organizada de la comunidad en el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas del área delimitada, siendo actividades de tipo complementario a las que competen al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, sin que sea dable entender que sustituyen el ejercicio que en tal sentido debe desarrollar el de conformidad con las competencias que le han sido legalmente asignadas.

Es por esto que los proyectos que desarrollen los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS deberán garantizar el uso común, propender por el libre acceso al espacio público, sin generar derechos adquiridos y podrán realizar actividades de aprovechamiento económico del espacio público en los elementos a su cargo, de acuerdo con lo establecido en el Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico de Espacio Público - MRAEEP o las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.

5. Decreto Distrital 552 de 2018, "Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones.", regulación aplicable a las actividades temporales que se desarrollen en el espacio público del distrito, tengan motivación económica o no.

Este Decreto impone que el desarrollo de todas las actuaciones administrativas y de los procesos de contratación que se desarrollen en el marco regulatorio mencionado se deberán observar todos los principios constitucionales y legales de la función administrativa, los que regulan la contratación estatal y los aplicables a las actuaciones administrativas, de conformidad con las normas vigentes.

Este marco se constituye en el referente mínimo a considerar cuando se trata de identificar que actividades pueden desarrollarse en el espacio público susceptibles de aprovechamiento económico, así como los elementos del espacio público en los que es posible desarrollarlas, así como las entidades administradoras y las gestoras del aprovechamiento económico, de acuerdo con los elementos del espacio público que se identifiquen.

Para concluir, los DEMOS, se traducen en iniciativas de participación de la comunidad que complementan las intervenciones y actuaciones adelantadas por el Distrito Capital en pro del mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas del área delimitada común; donde no es posible

reemplazar o sustituir el accionar de las entidades del Distrito competentes para la administración y gestión del espacio público, mientras que la concesión es un contrato con amplio margen de maniobra, que se celebra para la construcción de obras, prestación, operación, organización de servicios públicos por cuenta de los concesionarios a cambio de contraprestación económica consistente en tarifas, tasas de valorización, permitiendo una explotación de los bienes entregados en concesión que genera un retribución, siendo notoria la diferencia entre los objetos y finalidades del contrato de concesión frente a la constitución de los DEMOS.

Por su parte, la Dirección del Taller del Espacio Público de la SDP, mediante memorando con radicado 3-2020-01839 de 29 de enero de 2020, se pronunció así:

“(…)

Con relación a la pretensión planteada en la demanda así:

“(…) PRIMERA. – La declaratoria de NULIDAD de los artículos 278 y 461 del Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 expedido por el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, (…)”.

Si bien, El Decreto 190 de 2004 establece:

“(…) Artículo 278. Aprovechamiento económico del espacio público (artículo 268 del Decreto 619 de 2000).

Las entidades del Distrito Capital a cuyo cargo estén las zonas recreativas de uso público y las zonas viales, podrán contratar o convenir con particulares la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas viales y recreativas de uso público, incluidas las zonas de estacionamientos y el equipamiento colectivo que hacen parte integrante de las cesiones obligatorias gratuitas al Distrito capital, ajustándose a los mecanismos legales que se fijen para el caso.

Parágrafo 1. El Alcalde Mayor regulará lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Para ello contará con un plazo de dos (2) años, contados a partir de la aprobación del presente Plan.

(…)

Artículo 461. Distritos de Mejoramiento y Organización Sectorial DEMOS (artículo 498 del Decreto 619 de 2000).

Las comunidades organizadas, asociaciones cívicas, gremiales y comerciales, pueden proponer y constituir Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), con el objeto de promover el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de la ciudad, claramente delimitados. Las actividades de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS) deberán desarrollarse en forma coordinada, complementaria y armónica con las políticas, programas y competencias de la Administración Distrital.

La Administración Distrital reglamentará las disposiciones necesarias para establecer la conformación, funcionamiento y control de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), garantizando que se atienda y consulten los intereses de los residentes, vecinos y usuarios del sector y que se respete la naturaleza, uso, destinación y acceso a los espacios públicos cobijados por los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS), para lo cual sus políticas, programas y proyectos deberán ser aprobados por la Defensoría del Espacio Público.

(...)” Subrayado fuera de texto.

Así mismo contempla:

“(…) Artículo 277. Mantenimiento, dotación, administración y preservación del espacio público (artículo 267 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 199 del Decreto 469 de 2003).

1. Parques de escala regional

El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), en coordinación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, elaborará un plan de mantenimiento, dotación, administración y preservación para estos parques, en el término de dos (2) años, contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente revisión, con el fin de garantizar la construcción, permanencia y mantenimiento de sus componentes.

2. Parques de escala metropolitana y zonal

El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) elaborará un programa de mantenimiento, dotación, administración y preservación de estos parques, en el término de dos (2) años, contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente revisión, con el fin de garantizar la construcción, permanencia y mantenimiento de sus componentes.

3. Parques de escala vecinal y de bolsillo

El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) deberá formular un programa de mantenimiento, dotación, administración y preservación de este tipo de espacios públicos, dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de entrada en vigencia del presente Plan.

4. Alamedas, paseos peatonales, separadores, andenes, puentes, enlaces y zonas de control ambiental

El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) deberá elaborar un plan de administración, mantenimiento, dotación y preservación de este tipo de espacios públicos. (...)”

Con lo cual, podemos observar que para los elementos del espacio público construido existen entidades a cargo del mantenimiento, dotación, administración y preservación, quienes pueden ejercer dichas funciones directamente como por intermedio de terceros a través de los instrumentos de gestión correspondiente en el marco de sus competencias.

Adicionalmente, el Decreto Distrital 215 de 2005, Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones, dentro de la estrategia de Gestión Económica contempla:

“(…) Artículo 26.- Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos. Comprende el conjunto de actuaciones urbanísticas y operaciones inmobiliarias ejecutadas bajo un concepto integral, que engloba la intervención del sector público, la participación de los propietarios de los inmuebles privados y la contribución de los agentes económicos emplazados en el ámbito de la operación.

El programa se propone desencadenar, a través de la intervención pública, un proceso continuo de mejoramiento, mantenimiento y recuperación del espacio público en zonas centrales y, en general, en áreas urbanizadas y edificadas con alto potencial de

revalorización económica de los inmuebles privados. Para tales efectos, las operaciones inmobiliarias y de aprovechamiento económico requieren:

- a) Planeamiento económico y financiero.
- b) Determinación de los productos inmobiliarios a generar.
- c) Estudios de mercado.
- d) Replanteamiento y rediseño del espacio público.
- e) Intervenciones sobre los inmuebles privados.
- f) Determinación de la escala del proyecto y de sus diferentes componentes.
- g) Planeamiento de los recursos y de la gestión empresarial.

Los proyectos específicos deben contemplar la asociación entre el sector público y el privado.

Las actuaciones urbanísticas deberán tener en cuenta la apropiada y eficiente utilización de los instrumentos de gestión del suelo, entre otros, el reparto de cargas y beneficios, la participación en plusvalía y la contribución de valorización.

Este programa tiene dos componentes fundamentales:

- La promoción y conformación de los Distritos de Mejoramiento y Organización Sectorial DEMOS, de acuerdo a los términos contemplados en el Artículo 461 del Decreto 190 de 2004.

- La construcción y puesta en marcha de la Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (...)” Subrayado fuera de texto.

Por su parte el Decreto 552 de 2018, “Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones” tiene por objetos los siguientes:

“(…) a) Concretar los lineamientos de aprovechamiento económico del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá.

b) Definir y clasificar las diferentes modalidades de aprovechamiento económico del espacio público e instrumentos para su administración en el Distrito Capital de Bogotá.

c) Establecer las actividades, la temporalidad y los instrumentos para acceder al aprovechamiento económico del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá.

d) Identificar las competencias de las Entidades Administradoras del Espacio Público y de las Entidades Gestoras del Aprovechamiento Económico del Espacio Público.

e) Establecer los lineamientos orientadores para el cálculo de la retribución económica del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá (...)” Subrayado fuera de texto.

Con relación a la reglamentación mencionada en el artículo 461 del Decreto Distrital 190 de 2004, la Alcaldía Mayor con la participación de la Secretaría Distrital de Gobierno y el Departamento Administrativo de la defensoría del Espacio Público expidió el Decreto Distrital 540 de 2018, “Por medio del cual se reglamentan los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial – DEMOS” define los mismos en los siguientes términos:

“(…) son un instrumento de iniciativa privada, que promueve acciones complementarias a las intervenciones y actuaciones que adelanta el Distrito Capital en áreas delimitadas de la ciudad. Estos tienen por finalidad el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de los espacios públicos respectivos. (...)” Subrayado fuera de texto.

De acuerdo a dicha reglamentación:

“(...) Artículo 6°. CREACIÓN. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP creará mediante actos administrativos motivados los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS y establecerá las actividades que se desarrollarán en el área delimitada.

*Una vez realizada la evaluación de la propuesta por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP y considerarla conveniente para la ciudad, podrá expedir el respectivo acto administrativo motivado.
(...)”*

De lo anterior podemos concluir que, por tratarse de un tema relacionado con la Gestión económica del espacio Público, para el desarrollo de actividades de mantenimiento, dotación, administración y preservación y por lo establecido en el correspondiente Decreto reglamentario no corresponde con las funciones establecidas para esta Secretaría mediante el Decreto Distrital 016 de 2013, por la cual debe darse traslado a la entidad competente. (...)”

De lo anterior, se concluye:

1) El Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 190 de 2004, acogiendo los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Magna; en específico, los artículos demandados 278 y 461 responden a facilitar la participación de los asociados en las decisiones que afectan la vida económica, política, administrativa de la Nación.

2) Los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS son instrumentos de iniciativa privada, que promueven acciones complementarias a las intervenciones y actuaciones que adelanta el Distrito Capital en áreas delimitadas de la ciudad. Estos tienen por finalidad el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de los espacios públicos respectivos.

3) Los DEMOS tienen un marco normativo sustentando en las siguientes disposiciones legales del ámbito nacional y distrital:

- Artículos 286, 287, 314 y 322 de la Constitución Política.

- Ley 9 de 1989 (6), la cual dispone en sus artículos 5 y 7:

“(...) 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 (...)”

*“Artículo 7°.- Los municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así mismo, **podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores**”. (Negrilla y Sublíneas fuera de texto).*

- Ley 152 de 1994.

- Ley 388 de 1997.

- Acuerdo Distrital 018 de 1999.

- Artículos 278 y 461 del Decreto Distrital 190 de 2004.

- Artículo 26 del Decreto Distrital 215 de 2005.

- Decreto Distrital 540 de 2018.

- Decreto Distrital 552 de 2018 (13), "Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones."

4) De conformidad con el artículo 6 del Decreto Distrital 540 de 21 de septiembre de 2018, proferido por el Secretario Distrital de Gobierno y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, corresponde al DADEP, la creación de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial – DEMOS; por consiguiente, consideramos que respecto de este aspecto debe pronunciarse dicha entidad. La norma mencionada es como sigue:

"Artículo 6°. CREACIÓN. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP creará mediante actos administrativos motivados los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS y establecerá las actividades que se desarrollarán en el área delimitada."

5) Los DEMOS son iniciativas de participación de la comunidad que complementan las intervenciones y actuaciones adelantadas por el Distrito Capital en pro del mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas del área común, mientras que la concesión es un contrato que se celebra cuenta de los concesionarios, permitiendo la explotación de los bienes entregados en concesión a cambio de una contraprestación económica o retribución; siendo totalmente diferentes los objetos y finalidades del contrato de concesión respecto de los DEMOS.

6) Las normas demandadas no se encuentren incursas en ninguna de las causales de nulidad consagradas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA y goza de la presunción de legalidad de que se encuentran revestidos los actos administrativos.

PROPOSICIÓN DE EXCEPCIONES:

1- AUSENCIA DE CAUSA PARA DEMANDAR.

Se Sustenta esta excepción en que en el proceso que nos ocupa, como quedó ampliamente explicado en los acápites que anteceden, no se presenta reparo alguno contra el Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación - SDP, en cuanto que las normas mencionadas por el demandante en su libelo, se proferieron en forma regular por funcionario competente, sin desconocimiento del derecho de defensa y audiencia, debidamente motivadas y sin desviación de las atribuciones propias del funcionario que las expidió, de ahí que no se encuentren incursas en ninguna de las causales de nulidad consagradas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así, al no presentarse objeción o reparo alguno contra los artículos criticados proferidos por el Distrito Capital - SDP, es evidente que la parte actora carece de causa para incoar el presente medio de control.

2- LOS ARTÍCULOS DEMANDADOS NO INCURREN EN CAUSAL ALGUNA DE NULIDAD.

Se propone esta excepción en la medida que las normas demandadas que hacen parte del Decreto Distrital 190 de 2004 no incurren en causal alguna que permita decretar su nulidad, pues ellas fueron expedidas con fundamento en las facultades legales conferidas por el artículo 285 del Decreto Distrital 469 de 2003 y a su vez con fundamento en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 932 de 2002.

Se aprecia, además, que dicho acto administrativo goza del principio de legalidad de los actos administrativos pues fue expedido por la autoridad competente y sin incurrir en ninguna de las causales que hacen que un acto administrativo sea nulo, establecidas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de manera doctrinaria.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que no se observa vicio alguno que amerite decretar su nulidad, se debe solicitar que se rechacen de plano las pretensiones de la actora por improcedentes.

3- EXCEPCIONES DE OFICIO

Conforme a lo preceptuado en el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, en armonía con el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicito se declaren de oficio las excepciones que resulten probadas en el desarrollo del proceso.

VI. PRUEBAS

Se adjunta carpeta contentiva de los antecedentes administrativos del decreto distrital 540 de 2018, *“Por medio del cual se reglamentan los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial – DEMOS de que trata el artículo 461 del Decreto Distrital 190 de 2004 – Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”*, así:

- Exposición de Motivos
- Matriz de Observaciones y respuestas
- Certificación Socialización
- Acta DEMOS con Hacienda
- Acta >Comisión Intersectorial de Espacio Público
- Decreto 540 de 2018 con antecedentes
- Guía DEMOS
- Rad 1-2017-18616 de la Secretaría Distrital de Planeación
- Rad DADEP 20181100106431

VII. ANEXOS

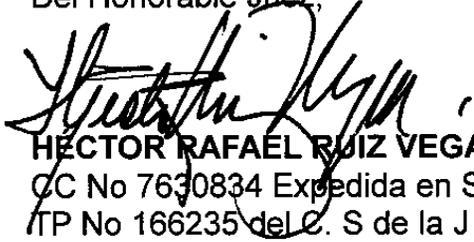
Los documentos relacionados en el acápite de las pruebas.

VIII. NOTIFICACIONES

A la demandante, en la dirección indicada en la demanda.

A mí representado, el Distrito Capital y demás entidades relacionadas como demandadas y al suscrito, en la Carrera 8ª 10-65 Piso 3°, Dirección Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico.

Del Honorable Juez,


HÉCTOR RAFAEL RUIZ VEGA
CC No 7630834 Expedida en Santa Marta
TP No 166235 del C. S de la J