



Resolución No. No 0 5 2 6

0 4 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTA D.C. (E) de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

EL SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de las facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, el Decreto Distrital 191 de junio 8 de 2006, el Decreto Distrital 550 del 29 de diciembre de 2006, el Decreto Distrital 001 del 2 de enero de 2008, y

CONSIDERANDO

I. Que el 12 de febrero de 2008, mediante escrito con radicación 1-2008-05663 el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO en su calidad de CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTA D.C. (E), solicitó ante el SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN la revocatoria de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

II. Que mediante Auto del 26 de febrero de 2008, la Directora de Trámites Administrativos de la Subsecretaría Jurídica, dio inicio al trámite de revocatoria directa, convocó al interesado o titular de los actos administrativos cuestionados y dispuso requerir a la Subsecretaría de Planeación Territorial, con el fin de solicitar los antecedentes y estudios existentes respecto del mencionado acto administrativo, así como el estudio técnico del expediente.

III. Que el 3 de marzo de 2008, mediante memorando con radicación 3-2008-01755 la Directora de Trámites Administrativos, solicitó al Director de Planes Maestros y Complementarios de esta entidad, remitir los antecedentes y estudios que sustentaron el estudio y aprobación del Plan de Implantación para la Clínica Salud Total para los predios de la Avenida 13 No. 94 A-40, Avenida 13 No. 94 A-24, Calle 95 No. 23-59, Transversal 23 No. 94 A-39, Transversal 23 No. 94 A-65, Alcaldía Local de Chapinero.

IV. Que el 4 de marzo de 2008, la Directora de Trámites Administrativos, mediante el oficio 2-2008-06943, informó al señor ALEJANDRO HOYOS VALLEJO en su calidad de representante legal de la sociedad LEASING DE OCCIDENTE S.A. persona jurídica titular de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación, sobre el inicio del trámite de revocatoria y lo convocó para que interviniera.

V. Que el 4 de marzo de 2008, la Directora de Trámites Administrativos, mediante el oficio 2-2008-06946, informó a la señora CLAUDIA MARÍA STERLING POSADA en su calidad de Secretaria General y Jurídica de SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, sobre el inicio del



Continuación de la Resolución No. No 0 5 2 b 0 4 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

trámite de revocatoria de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

VI. Que el 19 de marzo de 2008, mediante la radicación 1-2008-11919 la doctora PATRICIA AIDA CRISTINA ROBAYO, en su calidad de apoderada de la sociedad LEASING DE OCCIDENTE S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL y de la sociedad SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, según poderes otorgados el 14 de marzo de 2008 y el 18 de marzo de 2008, respectivamente, presentó argumentos contra la solicitud de revocatoria formulada por el CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E).

VII. Que el 1 de abril de 2008 mediante memorando con radicado 3-2008-02325, el Director de Planes Maestros y Complementarios adscrito a la Subsecretaría de Planeación Territorial, emitió concepto sobre los argumentos expuestos por el CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E) contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007.

VIII. Que el 27 de mayo mediante memorandos con radicados 2-2008-16301 y 2-2008-16306 la Dirección de Trámites Administrativos, efectuó traslado del concepto técnico emitido por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios, a los señores de LEASING DE OCCIDENTE S.A. y SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS., respectivamente.

RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Conforme a las anteriores consideraciones, este Despacho entrará a decidir la revocatoria directa de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

1. En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales.

1.1 Competencia de la SDP para avocar y decidir el presente trámite de revocatoria directa.

De conformidad con lo establecido en el artículo 69 del CCA, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, 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.

2



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

De acuerdo a lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación es competente para conocer del presente trámite de revocatoria directa, por ser la misma autoridad que expidió la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007.

1.2. Legitimidad de la Contraloría de Bogotá D.C para solicitar la revocatoria de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007.

Respecto de la competencia de la CONTRALORIA DE BOGOTÁ D.C. para solicitar la revocatoria directa, deben indicarse los siguientes aspectos:

- El artículo 267 de la Constitución Política de 1991, señala que la Contraloría General de la República y por extensión, las contralorías departamentales y/o municipales, se encargarán de realizar el control fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, labor que incluye "... el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. ..." (Negrillas y subrayas fuera de texto), labor que la Corte Constitucional de Colombia ha establecido como un "... Control fiscal del Estado sobre la Administración Pública (gestión, actividad y actos de funcionarios) y las personas particulares (públicas o privadas) que manejen fondos o bienes del Estado ..."¹, donde las contralorías "... vigilan el manejo fiscal y administrativo, el cumplimiento de la ley y la moralidad pública, y que verifican los resultados de las gestiones estatales"² (Negrillas y subrayas fuera de texto).

- En materia urbanística, el Contralor Distrital de Bogotá D.C. o cualquier otro funcionario de la administración, independiente de las competencias específicas a ellos asignadas, pueden realizar solicitudes de revocatoria directa, en la medida que el artículo 4º de la Ley 388 de 1997, dispone:

"Artículo 4º.- Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. (...).

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos."

Por otra parte y de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Acuerdo 24 de 2001, le corresponde a dicho organismo de control evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del sector público Distrital, en la correcta,

¹ Corte Constitucional. C.C. Sentencia C-113-99, Febrero 24

² Ibidem.



Continuación de la Resolución No. Nº 0526 04 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente; establecer si las operaciones, transacciones, acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes.

De acuerdo con las normas trascritas, se encuentra que la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. es competente para solicitar la revocatoria directa de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", no sólo por ser la Secretaría Distrital de Planeación una entidad sujeta a control fiscal, sino porque la adopción de estos instrumentos de planeación implican el adelantamiento de actuaciones administrativas previas, las cuales comportan para la administración la inversión de recursos públicos. Además, porque los planes de implantación buscan lograr que los equipamientos de nivel metropolitano y Urbano, trasciendan el proyecto arquitectónico puntual y se incorporen como operaciones urbanas específicas, en donde se intervenga el espacio público, la red vial intermedia y las condiciones de accesibilidad.

2. ANÁLISIS DE ESTE DESPACHO

2.1 RESPECTO A LA LEGITIMIDAD PARA SOLICITAR Y ADELANTAR EL PLAN DE IMPLANTACIÓN

Afirma el solicitante de la revocatoria directa en su escrito, que al expediente se allegó un oficio de fecha 4 de abril de 2006, remitido por la sociedad LEASING COLOMBIA S.A., C.F.C FINANCIAMIENTO COMERCIAL a SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, en el cual el señor ALVARO AUGUSTO SANABRIA CASTRO, en su condición de apoderado especial de la sociedad primeramente citada, confiere poder especial bajo la modalidad de mandato sin representación a la señora CLAUDIA MARÍA STERLING POSADA, designada por la sociedad SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, sólo para que procediera a suscribir los contratos de prestación de servicios con la doctora GILMA TORRES VILLAMIL, quien conforme a dicho mandato sería la encargada de realizar las gestiones relacionadas con la licencia de intervención y ocupación del espacio público sobre el predio objeto del plan de implantación, documento que en concepto del ente de control, no la legitimaba para solicitar la adopción del Plan de Implantación en estudio lo cual, conforme a la citada norma corresponde a los propietarios o poseedores, bien en forma directa o a través de sus correspondientes apoderados.

El representante del ente de control fiscal plantea una diferencia entre la capacidad para ser parte, que la tiene toda persona (natural o jurídica) por el solo hecho de ser persona y la capacidad para comparecer en el trámite no sólo de procesos judiciales sino en las actuaciones administrativas que imponen la debida representación de las personas jurídicas como lo era en su momento la solicitante del plan de implantación en cuestión, LEASING DE COLOMBIA S.A., COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL, quien en su momento era la legitimada para solicitar la adopción del Plan de



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

Implantación por ser la propietaria del predio objeto del mismo. De manera entonces que la etapa de Formulación fue presentada por persona que no ostentaba la calidad exigida por el artículo 3 del Decreto 1109 de 2000 y que tampoco contaba con los requisitos adjetivos que legitimaran su actuación en nombre de la propietaria del predio.

Agrega el libelista, que no existe el acto de apoderamiento por parte de LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL con los efectos previstos por la ley respecto de actuaciones surtidas en estas condiciones, lo cual implica retrotraer la actuación al punto de la radicación de la solicitud de adopción del Plan de Implantación en la forma que lo establece la Ley (Decreto 1119 de 2000, art. 3° y s.s.).

Estas razones, le llevan a concluir al CONTRALOR AUXILIAR (E) que las actuaciones adelantadas por la señora GILMA TORRES VILLAMIL en las condiciones anotadas, no son válidas y no pueden surtir los efectos perseguidos por la sociedad LEASING DE OCCIDENTE S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL, en cuanto a la aplicación del Decreto 075 de 2003, Unidad de Planeamiento Zonal 88/97 EL REFUGIO/CHICÓ LAGO, Localidad de Usaquén, por efectos del pretendido derecho de aplicación para la aprobación de los Planes de Implantación radicados con anterioridad a la entrada en vigencia del Plan Maestro de Equipamientos de Salud para Bogotá.

En defensa de las sociedades LEASING DE OCCIDENTE S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL y SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, la doctora PATRICIA AIDA CRISTINA ROBAYO, en una clara oposición a la revocatoria directa del pluricitado acto administrativo, manifestó que la Contraloría desconoce que desde el 12 de octubre del 2004 SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS y el 29 de junio de 2005, la Entidad LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL a través de su apoderada la doctora MARIA CLAUDIA ARDILA MORALES, había solicitado a Planeación Distrital el Plan de Implantación para la sede medico administrativa de SALUD TOTAL, radicado con la referencia 1-2005-22482 y que este hecho hace que las imputaciones con relación a la falta de legitimidad se tornen sin fundamento, pues está probado que fue LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL S.A quien inicio la solicitud el 29 de junio de 2005 y no el 4 de mayo de 2006, como lo afirma el solicitante de la revocatoria.

Afirma además la apoderada de los titulares del acto administrativo, que el sólo hecho de ser SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS el locatario dentro de un contrato de LEASING, le hace per se detentar la calidad de poseedor y que desde ya deja en claro, que si existía por parte del Dr. ALVARO AUGUSTO SANABRIA CASTRO, Representante Legal de LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL un poder otorgado a la Dra CLAUDIA STERLING Representante Legal de SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, para que contratara a la Arq. GILMA TORRES VILLAMIL, con el objeto de que ésta llevara a cabo todas las diligencias relacionadas con la elaboración del Plan de Implantación. Este poder fue autenticado en la Notaría Sexta de Bogotá D.C., el día 23 de Febrero del 2006 y desconoce los motivos por los cuales la Contraloría no tuvo acceso a ese poder.

5



Nº 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

La defensa igualmente, hace énfasis en la autonomía que ostentaba SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, para celebrar los actos jurídicos que a su juicio requiriera dentro de las necesidades de la administración del inmueble, la cual no necesitaba un poder para contratar a la Arq. GILMA TORRES VILLAMIL, para que ésta en nombre de SALUD TOTAL S.A. E.P.S. y de la Compañía de Leasing iniciara los trámites correspondientes a la etapa de formulación del plan de implantación ante Planeación Distrital, pues Salud Total al ser poseedor bajo la calidad de mero tenedor, y conforme al literal E., contrato de Leasing Financiero Inmobiliario suscrito con LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL, se hacía responsable por el cumplimiento de las normas de urbanismo y del POT. Esto según la profesional apoderada, facultaba a la entidad prestadora de servicios de salud para realizar todos los trámites necesarios para obtener el plan de implantación y las licencias pertinentes necesarias para la construcción de la edificación objeto del Leasing Financiero inmobiliario.

Agrega la apoderada de la defensa, que la consulta preliminar del Plan de Implantación si fue presentada por el titular del predio LEASING COLOMBIA S.A. CFC, por intermedio de su apoderada MARÍA CLAUDIA ARDILA, el día 29 de Junio del 2005, y que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, desde el mismo instante en que la Arq. GILMA TORRES, el día 4 de Mayo del 2006, presentó la solicitud de la etapa de formulación del Plan de Implantación, no solicitó o requirió poder diferente al radicado en la solicitud, por lo que SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS consideró durante todo el trámite que el anexo era suficiente generando una confianza legítima. Explica además, que la ratificación por parte de LEASING DE OCCIDENTE obedeció a que en el transcurso del trámite se presentó un cambio de propietario del inmueble y que en ninguna norma se establece que esta circunstancia tenga como sanción el desistimiento o la invalidez de un plan de implantación previamente formulado.

Para reforzar sus argumentaciones, y en el evento en que no fueran acogidas las reflexiones principales, la doctora ROBAYO GARRIDO acude a la figura de la agencia oficiosa para argumentar que SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, al solicitar el plan de implantación ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, actuó en calidad de agente oficioso de LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL y LEASING DE OCCIDENTE S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL, en virtud del contrato de Leasing Financiero Inmobiliario que en su momento había suscrito con la primera compañía, y que posteriormente fue cedido por ésta a LEASING DE OCCIDENTE S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL.

Por su parte, la Dirección de Planes Maestros y Complementarios de esta entidad, conceptuó que era necesario distinguir entre las actuaciones frente a lo contencioso administrativo o frente al aparato judicial en general, y las actuaciones frente a la administración pública como tal. Así tenemos:

"(...)En el primer caso es indiscutible que la legitimidad por activa o pasiva no puede ser avalada ratificada o convalidada, pues obedece a un procedimiento



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRIGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTA D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

litigioso donde cualquier situación de estas violaría el debido proceso y pondría en situación gravosa a la otra parte.

En el caso b la situación es bien distinta, en primer lugar no existe un litigio ni controversia procesal, y en segundo lugar no se puede hablar de partes procesales sino de administración y administrado donde éste acude a aquella con el fin de obtener un permiso, licencia o acto administrativo cualquiera que le resuelva o le permita una determinada situación.

Una vez hecha la diferencia y claridad, observamos que en el caso que nos ocupa, el interés del titular del predio objeto del plan de implantación fue expresado claramente para que se continúe con el trámite de adopción, situación que de plano avala todas las actuaciones ya realizadas por las personas de quien se cuestiona su capacidad para actuar dado a que no existe un poder expreso.

Por otro lado, es importante resaltar que una de las fuentes de interpretación jurídica es la analogía, la cual consiste en aplicar situaciones o disposiciones similares o parecidas a casos donde se presenten vacíos jurídicos; pues bien, el Decreto 430 de 2005 que reglamenta la adopción de los planes de regularización y manejo, en su artículo 8 dice que aquellos predios que no hacen parte de la inicial solicitud, podrán hacer parte del respectivo plan siempre y cuando se cuente con su anuencia. La norma reza lo siguiente:

La solicitud de adopción de los planes de regularización y manejo deberá ser presentada por los propietarios o poseedores de los predios respectivos. Sin embargo, podrán hacer parte del respectivo plan, los predios de otros propietarios ajenos al trámite, siempre y cuando se cuente con su anuencia, la cual deberá quedar plenamente acreditada. (resaltado fuera de texto)

Lo anterior deja ver claramente que para la adopción de un plan de regularización y manejo no se necesita que el o los propietarios de los predios que posteriormente va hacer parte, tengan que desde un comienzo radicar la solicitud, sino que como la norma lo expresa, pueden vincularse luego, lo contrario significaría terminar el proceso para volver a comenzar o realizar otro por separado, situaciones que no resultan fieles a los principios de economía y celeridad, los cuales son consagrados tanto legal como constitucionalmente.

No dar validez a la convalidación y ratificación que hace el propietario del predio habría significado negar la solicitud de adopción del referido Plan de Implantación, lo cual no impide al interesado para que radique una nueva formulación, hecho que habría llevado a un desgaste administrativo al incurrir en una nueva serie de gastos y por ende a la violación del principio de economía, el cual no solamente debe ser acatado por las entidades administrativas sino también defendido por los órganos de control, máxime si se trata de la Contraloría.

Tenemos, entonces, que el caso de la adopción de planes de regularización y manejo es completamente aplicable de manera analógica al procedimiento de formulación de los planes de implantación, por cuanto se trata de procedimientos idénticos donde los dos tipos de planes son, según el artículo 44 del Decreto 190

[Firma]
7



Continuación de la Resolución No. No 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

de 2004 (POT), instrumentos de tercer nivel que se expiden mediante acto administrativo proferido por la Secretaría Distrital de Planeación y contemplan acciones urbanísticas de mitigación y prevención de impactos. (...)"

Así las cosas, revisados los argumentos de las partes intervinientes, así como el concepto emitido por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios, este Despacho entrará a desarrollar el problema jurídico que aquí se plantea respecto de la legitimidad en la solicitud del plan de implantación para la Clínica Salud Total y la radicación en legal y debida forma del proyecto.

Para tales efectos, se hará en primer lugar un repaso al marco legal vigente aplicable a los planes de implantación, para después llegar a una constatación de los documentos y hechos del trámite que sustentan la expedición de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., regula los planes de implantación en sus artículos 236, 237 y 429, en los siguientes términos:

Artículo 236. Plan de Implantación (artículo 223 del Decreto 619 de 2000).

Los equipamientos de escala metropolitana o urbana se regularán mediante Planes Especiales de Implantación que se adoptan para complementar la normativa general del sector en donde estén localizados.

Esos planes tendrán como objetivo lograr que los proyectos de este sistema equipamientos de nivel metropolitano y Urbano, trasciendan el proyecto arquitectónico puntual y se incorporen como operaciones urbanas específicas, en donde se debe intervenir el espacio público, la red vial intermedia y las condiciones de accesibilidad. Este debe plasmar la estrategia territorial, la definición de los objetivos y directrices urbanísticas específicas que orienten la correspondiente intervención urbana, así como la definición de la propuesta hacia la ciudad.

Artículo 237. Lineamientos para Planes de Implantación (artículo 224 del Decreto 619 de 2000).

Los planes especiales y la normativa específica de cada tipo de dotación deben estar soportados por un estudio urbanístico del área de influencia. Debe contemplar como mínimo los siguientes criterios:

1. Plan de ocupación de cada predio, volumetría y disposición de áreas libres final, incluyendo etapas de desarrollo y construcción del proyecto.

2. Definir los compromisos y programación de las obras acordadas con las autoridades Distritales competentes, tendientes a:

a. Mejoramiento y articulación del Espacio Público



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

- b. Desarrollo de servicios complementarios que no puedan solucionarse individualmente.
- c. La adecuación o ampliación de la red vial intermedia y local.
- d. Condiciones de acceso vehicular y peatonal.
- e. Exigencia adicional de estacionamientos.
- f. Mitigación de impactos ambientales.
- g. Relación con el Sistema de Transporte Público

3. Las normas urbanísticas establecidas para edificaciones dotacionales según área de actividad dotacional y tratamiento de consolidación de Sectores Urbanos Especiales.

Parágrafo 1. (Adicionado por el artículo 176 del Decreto 469 de 2003). El Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), establecerá dentro de dichos planes, la obligatoriedad de las cesiones de uso público de los equipamientos, de acuerdo con su escala.

En los casos en que los equipamientos no puedan cumplir con los porcentajes de cesión y estacionamientos que se definan en la reglamentación específica, las compensaciones deberán consignarse en el fondo para el pago compensatorio de cesiones públicas y parqueaderos.

Parágrafo 2. (Adicionado por el artículo 176 del Decreto 469 de 2003). Una vez adoptados los Planes Maestros de Equipamiento, los planes de implantación y los planes de regularización y manejo se enmarcarán dentro de las directrices urbanísticas generales y específicas que establezca cada Plan Maestro, con el fin de garantizar la correcta localización y articulación dentro del sistema de la unidad de servicio a la que pertenece, bajo los principios de equidad, eficiencia, calidad y equilibrio territorial.

(...)

Artículo 429. Planes de Implantación (artículo 459 del Decreto 619 de 2000).

Los planes de implantación, adoptados mediante resoluciones que para el efecto expida el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, son instrumentos para la aprobación y reglamentación de grandes superficies comerciales o de dotaciones de escala metropolitana y urbana, con el fin evitar los impactos urbanísticos negativos en las posibles zonas de influencia.

Los planes de implantación deberán fundamentarse en estudios de impacto urbanístico a cargo del interesado, con el fin de que la Administración Distrital pueda disponer de elementos de juicio para definir la conveniencia del proyecto y en caso de ser viable establecer el tipo de acciones para mitigar los impactos negativos.

En desarrollo de las anteriores disposiciones, el Decreto Distrital 1119 de 2000, reglamentó los procedimientos para el estudio y aprobación de los planes de implantación, estableciendo en su artículo 3° que las personas legitimadas para solicitar dichos instrumentos, son LOS PROPIETARIOS O POSEEDORES de los predios objetos de los mismos.



Continuación de la Resolución No. 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRIGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTA D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

El trámite de un plan de implantación comienza con la consulta preliminar, que tiene por objeto el análisis y la definición de la viabilidad de la solicitud para su adopción y el suministro de la información básica para la formulación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 5° numeral 1 del citado Decreto, dicha etapa inicia por solicitud del interesado ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la cual debe acompañarse de los siguientes documentos:

- a. Plancha IGAC escala 1:2000 que contenga la localización del predio (s) sobre el que se desarrollará el uso objeto del plan de implantación.
- b. Un documento donde se describa el tipo de uso que se pretende implantar especificando los servicios que se prestarán y el tipo y número de usuarios.

De las normas transcritas se pueden resaltar los siguientes aspectos:

- El trámite de los planes de implantación consta de dos (2) etapas: la primera etapa inicia formalmente el trámite y se denomina consulta preliminar; la segunda se denomina formulación.
- El artículo 3° del Decreto Distrital 1119 de 2000 se refiere a la legitimidad para la solicitud de planes de implantación de manera general y sin hacer distinciones en cada una de sus etapas.
- El Plan de Ordenamiento Territorial hace referencia a "los interesados" en su artículo 429, para referirse a cargo de quienes se encuentran los estudios de impacto urbanístico.

En el caso del Plan de Implantación para la Clínica Salud Total, la actuación se inició mediante comunicaciones radicadas bajo los números 1-2004-26520 del 03 de septiembre de 2004, 1-2004-27059 del 08 de septiembre de 2004 y 1-2004-28289 del 17 de septiembre de 2004, en virtud de los cuales la Señora Astrid Vargas Arango, en su calidad de Gerente Administrativa de SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS presentó solicitud de consulta preliminar ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD (hoy Secretaría Distrital de Planeación - SDP), con el objeto de que se definiera la viabilidad del Plan de Implantación para el desarrollo de un uso dotacional, tipo salud, de escala urbana, denominado Clínica Salud Total, en los predios de la Avenida 13 No. 94 A-40, Avenida 13 No. 94 A-24, Calle 95 No. 23-59, Transversal 23 No. 94 A-39, Transversal 23 No. 94 A-65, hoy englobado en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50C-1625430.

La consulta preliminar fue resuelta mediante el oficio No. 2-2004-29371 del 10 de diciembre de 2004, emitido por la entonces Subdirección de Planeamiento Urbano del DAPD (hoy Subsecretaría de Planeación Territorial de la SDP), informándole al interesado que era viable continuar con la etapa de formulación para desarrollar el uso dotacional, tipo salud, de escala urbana, denominado Clínica Salud Total en los predios mencionados anteriormente, indicándole además los lineamientos a tener en cuenta en la etapa de



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

formulación, en cuanto a los aspectos viales, de tránsito, tráfico, transporte y espacio público. No se realizaron cuestionamientos respecto de la legitimidad de SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS para solicitar el plan de implantación.

Mediante escrito con radicación 1-2005-22482 del 29 de junio de 2005, la doctora MARIA CLAUDIA ARDILA MORALES, en su calidad de apoderada de LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL, presentó solicitud de aprobación del plan de implantación de la sede medico administrativa de SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS a construirse en el costado sur oriental de la calle 95 entre las carreras 23 y Avenida Paseo de los Libertadores de la ciudad de Bogotá. Para tales efectos allegó los siguientes documentos:

- Certificado de representación legal LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL.
- Certificado de libertad del folio de matrícula inmobiliaria No. 50 C-1625430.
- Poder
- Planos de localización
- Planos de diseño
- Documento de formulación
- Estudio de tránsito e impacto vehicular y peatonal.

El poder conferido por LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL, a la doctora MARIA CLAUDIA ARDILA MORALES el 26 de mayo de 2005, el cual fue devuelto como anexo del oficio 2-2005-31149 del 13 de diciembre de 2005 (folio 128), la facultaba para realizar, presentar y gestionar, de manera integral y en sus diferentes etapas, ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el plan de implantación del lote con matrícula No. 50C-1625430, para la sede medico administrativa de la sociedad SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, entidad a la cual había sido dado el lote en arrendamiento financiero.

Posteriormente mediante oficio con radicación 2-2005-31149 del 13 de diciembre de 2005, el Subdirector de Planeamiento Urbano (E) del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, comunicó a la doctora MARIA CLAUDIA ARDILA MORALES una serie de observaciones que debían tenerse en cuenta con el fin de iniciar el proceso de revisión en la etapa de formulación.

El 04 de mayo de 2006 con radicación 1-2006-15085, la arq. GILMA TORRES VILLAMIL, presentó ante el DAPD los documentos integrantes de la formulación del plan de implantación para la Clínica Salud Total, de acuerdo con las observaciones realizadas en la consulta preliminar.

Así las cosas, encuentra este despacho que de acuerdo con los documentos y pruebas obrantes en el expediente, el Plan de Implantación objeto del acto administrativo en cuestión fue iniciado de conformidad con los requisitos de legitimidad exigidos por las



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

normas vigentes, por cuanto el directamente interesado, esto es la entidad SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS en su calidad de locataria en el contrato de Leasing Financiero celebrado el 15 de julio de 2005 con la empresa LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL, fue quien solicitó directamente la consulta preliminar ante el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, de conformidad con las facultades y obligaciones otorgadas en los literales A y E del numeral III del referido negocio jurídico.

En este estado de cosas, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital mediante oficio con radicación No. 2-2004-29371 del 10 de diciembre de 2004 decidió darle procedencia a la etapa de formulación en los siguientes términos:

"(...) En este orden de ideas y de acuerdo a las pretensiones de la interesada en desarrollar un uso dotacional de escala urbana en los predios en referencia, este Departamento le comunica que en las condiciones establecidas y de acuerdo a lo conceptuado por las diferentes gerencias de esta entidad, la continuidad para la etapa de formulación del instrumento de plan de implantación para el caso en asunto es procedente, siempre y cuando de cumplimiento a lo referido en el presente oficio. Una vez se cumpla con lo mencionado este Departamento entrara a estudiarlo en anotada fase(...)"

Aunque dentro de las observaciones del citado oficio, se encuentra la de precisar la titularidad exacta y clara de los predios presentados y la de aportar un certificado de la cámara de comercio donde se especificara el representante legal de la compañía propietaria de los predios en asunto, no se realizaron observaciones o cuestionamientos en cuanto a la legitimidad de SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS para iniciar el plan de implantación. Por el contrario el oficio de aprobación de la etapa preliminar, se encuentra dirigido a su Gerente Administrativa.

Una vez aprobada la etapa preliminar, se puede predicar el inicio válido del trámite del plan de implantación, teniendo los interesados la obligación de aportar la documentación requerida y el derecho de aplicación de las normas vigentes al momento de la radicación del plan.

Sobre el trámite de la consulta preliminar, el solicitante de la revocatoria no realiza ningún cuestionamiento, sin embargo de acuerdo al análisis de la documentación obrante en los archivos y la aportada por los titulares del acto administrativo, pudo constatar que la legitimidad y representación en el trámite y adopción del plan de implantación en cuestión fue acreditada mediante radicación 1-2005-22482 del 29 de junio de 2005, por la doctora MARIA CLAUDIA ARDILA MORALES, en su calidad de apoderada de LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL, con ocasión de la presentación de documentos para la aprobación del plan de implantación de la sede medico administrativa de SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

El certificado de tradición y libertad³, el certificado de existencia y representación legal⁴ y el poder aportados, acreditan plenamente que LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL era la persona jurídica titular del predio objeto del plan de implantación; que su propósito era adelantar ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el plan de implantación del lote con matrícula No. 50C-1625430, para la sede medico administrativa de la sociedad Salud Total y que para tales efectos confería validamente facultades a la doctora MARIA CLAUDIA ARDILA MORALES.

Por lo anteriormente expuesto, este Despacho considera que no pueden acogerse los razonamientos del CONTRALOR DISTRITAL AUXILIAR, ya que en su construcción argumentativa omitió considerar que los planes de implantación tienen dos etapas y que la consulta preliminar en el caso concreto había sido adelantada en legal y debida forma por parte de los interesados, quienes de manera previa a la radicación del 4 de mayo de 2006, ya habían aportado la documentación que acreditaba la legitimación y representación para solicitar el instrumento urbanístico.

Mayor relevancia cobra lo anterior, si se tiene en cuenta que mediante oficio de referencia 1-2006-07476 del 6 de abril de 2006, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital certificó, que "... la consulta preliminar expedida para el Plan de Implantación del uso dotacional Salud Total, ubicado en la Avenida 94 A-40.." continuaba vigente.

De cualquier forma y aún en el supuesto de que en la consulta preliminar y en la radicación de la etapa de formulación existieran vicios en cuanto a la acreditación de la legitimidad y de la representación, se procederá a continuación a realizar un análisis sobre la entidad de este tipo de irregularidades y su efecto sobre la legalidad y validez del acto administrativo objeto de análisis.

Como es bien sabido, en materia procesal administrativa se da aplicación prevalente a las normas del Código Contencioso Administrativo, pero en lo no regulado por éste se remite a las normas del Código de Procedimiento Civil.

De conformidad con lo establecido en el artículo 165 del Código Contencioso Administrativo, serán causales de nulidad en todos los procesos, las señaladas en los artículos 152 y 153 del Código de Procedimiento Civil, y se propondrán y decidirán como lo previenen los artículos 154 y siguientes de dicho estatuto⁵.

³ Certificado de tradición y libertad del folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1625430 impreso el 26 de mayo de 2005.

⁴ Certificado de la Superintendencia Bancaria expedido el 17 de mayo de 2005. Allí se encuentra dentro de los representantes legales la señora SONIA PATRICIA MARTINEZ.

⁵ Las causales de nulidad actualmente están señaladas en los artículos 140 y 141 del Código de Procedimiento Civil, y se tramitan conforme a los artículos 142 y siguientes del mismo estatuto.



Continuación de la Resolución No. No 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRIGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTA D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

El artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, contempla dentro de las causales de nulidad del proceso, la indebida representación de las partes y el artículo 144 establece que las nulidades procesales se entenderán saneadas, en los siguientes eventos:

"(...)

1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente.
2. Cuando todas las partes, o la que tenía interés en alegarla, la convalidaron en forma expresa antes de haber sido renovada la actuación anulada.
3. Cuando la persona indebidamente representada, citada o emplazada, actúa en el proceso sin alegar la nulidad correspondiente.
4. Cuando a pesar del vicio, el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa.
5. Cuando la falta de competencia distinta de la funcional no se haya alegado como excepción previa. Saneada esta nulidad, el juez seguirá conociendo del proceso.

(...)"

Del análisis de las disposiciones transcritas, se puede evidenciar que la nulidad referida a la indebida representación de alguna de las partes en el proceso, es un vicio esencialmente saneable, por la falta de alegación de la persona afectada, por la convalidación o por el cumplimiento de la finalidad del acto procesal sin afectar el derecho de defensa.

Además de lo anterior, a la luz de lo establecido en el artículo 145 del CPC el juez tiene el deber de poner en conocimiento de la parte afectada la nulidad saneable, para que la alegue dentro de los tres días siguientes, de lo contrario quedará saneada y el proceso seguirá su curso.

En ese orden de ideas, si en materia de procesos judiciales y contenciosos es posible el saneamiento de la indebida representación de alguna de las partes, considera este Despacho que con mayor razón lo es en las actuaciones administrativas, atendiendo el principio de eficacia que debe regir en las actuaciones y en virtud del cual, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Expresamente el artículo 3º del CCA determina que "Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo a petición del interesado".



04 JUL. 2008

No 0526

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

El Consejo de Estado en sentencia del 16 de marzo de 2006⁶, expreso que "todo proceso administrativo debe responder a los principios que rigen las actuaciones administrativas entre ellos el de eficacia, según el cual los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias (artículo 209 de la Constitución Política y 3° del Código Contencioso Administrativo). El principio de eficacia de la actuación administrativa persigue, entonces, que, dentro de los límites de lo razonable, todo procedimiento de la administración se encamine de modo tal que procure el cumplimiento efectivo de sus fines. En ese sentido no será eficaz un procedimiento administrativo que se considera incompleto o inacabado, por no comprender aspectos fácticos ineludibles o de considerable trascendencia en el resultado del mismo, pues es claro que, en esas condiciones, no sería posible el logro, en debida forma, de la finalidad objetivamente prevista en la ley para dicho procedimiento." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

De manera que el logro de la eficacia en las actuaciones de orden administrativo además de ser un derecho de los administrados, es un deber de las autoridades administrativas.

Por lo anteriormente expuesto, resulta claro que en el evento que hubiese existido algún vicio en la legitimidad o en la representación para el trámite del plan de implantación de la Clínica Salud Total (sólo de manera hipotética, pues ya quedó demostrado que no existió tal vicio), éste quedó plenamente saneado por parte de la parte afectada, mediante el documento otorgado por el señor ALEJANDRO HOYOS VALLEJO en su calidad de representante legal de LEASING DE OCCIDENTE S.A. C.F.C., sociedad titular del predio objeto del plan de implantación bajo examen, en el cual manifiesta que CONVALIDA y AVALA "... todas las actuaciones realizadas en el procedimiento de adopción del Plan de Implantación para la Clínica Salud Total, incluidas la de la consulta preliminar, y en especial las realizadas por ASTRID VARGAS ARANGO, GILMA TORRES VILLAMIL Y CLAUDIA MARÍA STERLING POSADA."

Tal y como lo expresa la Dirección de Planes Maestros y Complementarios en su concepto técnico, No dar validez a la convalidación y ratificación que hace el propietario del predio habría significado negar la solicitud de adopción del referido Plan de Implantación, lo cual no impide al interesado para que radique una nueva formulación, hecho que habría llevado a un desgaste administrativo al incurrir en una nueva serie de gastos y por ende a la violación del principio de economía, el cual no solamente debe ser acatado por las entidades administrativas sino también defendido por los órganos de control, máxime si se trata de la Contraloría.

Contrario, al criterio expuesto por el solicitante de la revocatoria directa, este Despacho concluye de acuerdo con el anterior análisis, que el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total fue validamente solicitado por la persona jurídica propietaria del predio de conformidad con lo establecido en el artículo 3° del Decreto Distrital 1119 de 2000.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente Darío Quiñonez Pinilla, radicación 11001-03-28-000-2004-00005.01 (3194)



Continuación de la Resolución No. No 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

2.2 EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO ADELANTADO

Sobre este particular, el Contralor Auxiliar de Bogotá D.C., argumenta que por causa de las irregularidades detectadas en el procedimiento administrativo seguido por la Secretaría Distrital de Planeación, normativamente no era viable la adopción del plan de implantación en cuestión, con base en el Decreto 075 de 2003, Unidad de Planeamiento Zonal No. 88/97 EL REFUGIO/CHICÓ LAGO, por cuanto durante el término que transcurrió entre la pretendida radicación y la expedición de la Resolución No. 0981 del 13 de diciembre de 2007, a través de la cual la Secretaría Distrital de Planeación adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total, se produjo un cambio en las normas urbanísticas para el sector donde se ubica el inmueble objeto del mismo, como lo es la expedición del Decreto No. 059 del 14 de febrero de 2007, el cual no asigna el uso Dotacional, Equipamiento Colectivo de Salud de Escala Urbana, al Sector Normativo 1, Subsector de Usos I, en el que se localiza el predio correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria No. 50 C-1625430, norma que en concepto del representante del ente de control, era la norma aplicable en el trámite que se analiza.

Agrega el libelista, que en el presente caso no se dan los requisitos para que la sociedad LEASING OCCIDENTE S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL, fuese beneficiaria del régimen de transición normativa previsto en el literal a del artículo 1° del Decreto 033 del 25 de enero de 2007, ya que la sociedad interesada no cumplió para la fecha de expedición del Decreto Distrital 318 del 15 de agosto de 2006, con el segundo de los requisitos establecidos en el literal a) del artículo 1° del Decreto 033 del 25 de enero de 2007 para acceder al régimen de transición. En este caso, la persona jurídica titular del predio objeto del plan de implantación habilitada por la ley para solicitar su adopción al menos en el trámite de la segunda etapa, no concurrió ante la Administración Distrital de manera válida y por ende, los actos adelantados por la señora Gilma Torres Villamil y otros, no podían producir efectos, como los de haber obtenido la adopción del correspondiente plan de implantación con base en una norma urbanística que no era la vigente al momento de la expedición de la Resolución No. 0981 del 13 de diciembre de 2007.

Se cuestiona además, que el trámite del plan de implantación haya demorado aproximadamente 19 meses, lo cual califica como un hecho indicador que permite inferir con certeza que la expedición del precitado acto administrativo ocurrió por medios ilegales, como quiera que la Administración Distrital mantuvo activa de manera irregular la actuación para que la sociedad interesada tuviera la oportunidad de allegar de manera escalonada y con intervalos superiores de dos (2) meses la información faltante al 25 de enero de 2007, en que fue expedido el Decreto 033 de 2007. Se afirma que el derecho a la norma de transición no se tenía de manera indefinida.

Además de lo anterior, el representante del ente de control manifiesta que el plan de implantación no se encontraba en la fase de formulación y que hubo vulneración a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 1° del Decreto 033 de 2007. Agrega que la solicitud de la etapa de formulación no se efectuó de forma completa, siendo prueba de ello el oficio No. 2-2006-21040 del 25 de agosto de 2006, y que no obstante ya se habían dado los



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

presupuestos para entender desistida la petición, de manera contraria, se permitió por espacio de aproximadamente diecinueve (19) meses mantener activo el procedimiento administrativo, se avaló la continuidad del trámite de manera amañada y con desconocimiento de las normas de procedimiento aplicables, todo con el fin de defender una propuesta que ya no se adecuaba a las exigencias de la nueva norma que en el caso era aplicable (Decreto No. 059 del 14 de febrero de 2007).

En general, se alega la violación del artículo 29 de la C.P, artículo 3 y 4 de la Ley 388 de 1997, artículo 3 del Decreto Distrital 1119 del 28 de diciembre de 2000, el Decreto Distrital No. 059 del 14 de febrero de 2007 artículo 1 del Decreto Distrital 033 del 25 de enero de 2007 y artículo 11 y 13 del Código Contencioso Administrativo.

Con relación a las sindicaciones de la Contraloría respecto del tiempo que duro el trámite, la abogada de la parte titular, manifiesta que los documentos presentados al Departamento Administrativo de Planeación Distrital no fueron radicados de manera escalonada y prueba de ello es el requerimiento efectuado el 26 de octubre para el cumplimiento de la Resolución No. 924 del 20 de junio de 2006 expedida por el DAMA, la cual por su fecha de expedición no era aplicable, sin embargo se procedió a su cumplimiento, lo que demuestra que fueron surgiendo requisitos y circunstancias adicionales.

Concluye en este punto la defensa, que nunca operó la figura del desistimiento, pues SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS, dio respuesta a los requerimientos en la oportunidad debida. Agrega, que la Contraloría no especificó ni demostró concretamente cuales observaciones fueron desatendidas, ni tampoco el tiempo en el que presuntamente no se dio respuesta a las mismas. La mora de la administración para resolver o dar respuesta a un acto administrativo, no le hace perder la competencia que tenía para proferirlo, ni mucho menos su expedición después del tiempo establecido por la ley para responder, lo torna ilegal.

Al respecto, este Despacho acoge en su totalidad las argumentaciones expuestas por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios, en cuanto a que la etapa de la consulta preliminar y la de la formulación contienen exigencias técnicas y requisitos específicos que hacen que el procedimiento de adopción del plan sea un trámite complejo y dispendioso, en el que es posible que se presenten suspensiones o actuaciones adicionales a las previstas por el Decreto 1119 de 2000, situaciones que a la luz del derecho no van en contravía del debido proceso señalado en el artículo 29 de la Constitución Política y tampoco vician la legalidad el acto administrativo.

En el caso concreto del Plan de Implantación de la Clínica Salud Total, se allegaron documentos en diferentes tiempos encontrándose ya en la fase de la formulación, lo cual no es contrario a la normatividad vigente, pues la Resolución que adoptó dicho plan, pertenece a la categoría de los actos administrativos complejos, lo cual se traduce en la realización de varios procedimientos que hacen que el interesado deba radicar en varias oportunidades, ajustando el proyecto a medida que se avanza en el proceso.



Continuación de la Resolución No. 0 5 2 6

04 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

Es por tal motivo, que el párrafo del artículo 5 del Decreto 1119 de 2000 prevé la posibilidad que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital pueda realizar exigencias adicionales a las contempladas en las normas previstas en la respectiva ficha reglamentaria y demás concordantes, cuando las características del proyecto lo ameriten, para garantizar su adecuada implantación.

En efecto dentro de los trámites de los planes de implantación es corriente que se soliciten conceptos y aprobaciones a otras entidades públicas y que surjan inconvenientes de orden técnico que justifiquen en situaciones muy específicas, demoras en el trámite, pero que de ninguna manera pueden ser calificadas como "mañas" o favorecimientos al particular, como lo pretende hacer ver el CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. Por el contrario, los retardos imputables a la administración van en perjuicio de las expectativas y de los intereses de los solicitantes del trámite.

En el caso sub iudice, es claro que los tiempos para la evacuación de las distintas etapas y los requerimientos efectuados obedecieron a la rigurosidad y afán de la administración por lograr una adecuada implantación del uso solicitado; tal y como se analizará más adelante, ya que el procedimiento adelantado de ninguna manera favoreció al particular en aspectos de índole normativo por cuanto los interesados obtuvieron válidamente el derecho de aplicación de las normas vigentes al momento de solicitar el plan de implantación y fundamentalmente, porque las normas que se expidieron en el transcurso del trámite, no prohibieron la implantación de usos dotacionales sobre el predio objeto de la resolución acusada.

2.3 EN CUANTO A LA NORMA APLICABLE

Al respecto, el solicitante de la revocatoria directa manifiesta, que conforme a la hermenéutica jurídica la norma aplicable no era el párrafo 1° del artículo 337 del Decreto 190 de 2004, pues no tendría sentido entonces que la Administración hubiese expedido el Decreto No. 059 del 14 de febrero de 2007, que es una norma de carácter especial, clara, precisa y de vigencia posterior al Decreto Distrital 075 de 2003.

Por otra parte, se alega violación del Plan Maestro de Equipamientos de Salud para Bogotá D.C., el cual en el artículo 14, Criterios Urbanísticos para los Equipamientos de Escala Urbana, Literal d, establece que el índice máximo de construcción es de 3.5, y revisado el plan de implantación aprobado por la Secretaría Distrital de Planeación (Resolución No. 0981 del 13 de diciembre de 2007), el índice de construcción aprobado corresponde al 4.0.

En torno a estos aspectos, la apoderada de la sociedad titular, afirma que no son ciertas las imputaciones de la Contraloría, por cuanto la solicitud del plan de implantación se hizo desde el 29 de junio de 2005 con la referencia 1-2005-22842, en virtud del poder conferido por la representante legal de la sociedad **LEASING COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL**, a la doctora MARIA CLAUDIA ARDILA MORALES, para



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

que en nombre de la entidad realizara, presentara y gestionara, de manera integral y en sus diferentes etapas ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el respectivo plan de implantación.

Como consecuencia de dicha radicación, el Departamento administrativo de Planeación Distrital con oficio de radicación 2-2005-31149, solicitó la complementación de la propuesta urbanística y arquitectónica del anteproyecto radicado con el fin de iniciar la revisión de la etapa de formulación.

Así las cosas, infiere la defensa que no era aplicable el Decreto No. 059 del 14 de febrero de 2007, por cuanto no tenía efectos retroactivos a la solicitud del plan de implantación que venía en curso desde el 2005. Las normas aplicables en su criterio, eran el Decreto Distrital 075 de marzo 20 de 2003, el Decreto Distrital 190 de 2004 y el Decreto Distrital 318 del 15 de agosto de 2006, prueba de ello, es que el 25 de enero de 2007, fue expedido el Decreto Distrital 033 del 2007 por el cual se establece el régimen de transición para la aprobación de los Planes de Implantación y de Regularización y Manejo radicados con anterioridad a la entrada en vigencia de los Planes Maestros en el Distrito Capital.

Agrega la profesional, que el trámite accedió válidamente al régimen de transición establecido en el Decreto Distrital 033 del 25 de enero de 2007 y que la norma aplicable era el Decreto Distrital 190 de 2004, el cual estableció que *"Los usos que no se encuentren asignados en cada sector, están prohibidos, con excepción del desarrollo de nuevos usos dotacionales"*.

Al respecto, es preciso ratificar que las normas aplicables al trámite del Plan de Implantación eran las vigentes al momento de la radicación de la solicitud de la consulta preliminar, por lo cual se descarta la aplicación retroactiva del Decreto Distrital 318 del 15 de agosto de 2006, y del Decreto Distrital 059 del 14 de febrero de 2007.

En el presente caso, como se analizó en precedencia, los solicitantes accedieron válidamente al régimen de transición establecido en el Decreto 033 del 25 de enero de 2007, ya que para esa fecha se encontraba aprobada la consulta preliminar y se encontraba en trámite la fase de la formulación y en consecuencia no era aplicable el Plan Maestro de Equipamientos de Salud, ni el Decreto Distrital 059 de 2007.

Tal y como lo afirma la Dirección de Planes Maestros y Complementarios, aunque en efecto ocurrió un cambio normativo al expedirse el Decreto 059 de 2007, también lo es que esto en nada afecta la adopción del cuestionado Plan de Implantación toda vez que como lo señala el Parágrafo 1 del artículo 337 del Decreto 190 de 2004 (compilación POT), los dotacionales están permitidos en todas las áreas de actividad, disposición que no encuentra contradicción alguna con la no asignación del uso de salud de escala urbana por parte del Decreto 059 de 2007.

Lo dispuesto en el artículo 337 del decreto 190 de 2004, es claro y no encuentra contradicción alguna con la UPZ, al decir que *"los usos que no se encuentren asignados en*



Continuación de la Resolución No. No 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

cada sector, están prohibidos, con excepción del desarrollo de nuevos usos dotacionales"
(resaltado fuera del texto)

Aunque efectivamente en dicho Decreto reglamentario no se contempló como permitido el uso de salud, esto no constituye contradicción alguna con la norma precitada del POT, pues para los usos dotacionales, hizo claramente la excepción.

Aún en la hipótesis eventual de una contradicción, prima la norma del Decreto 190 de 2004 pues se trata de un Decreto con fuerza de Acuerdo que por supuesto, goza de mayor jerarquía que la reglamentación del Decreto Distrital 059 de 2007.

Es importante aclarar, que el mencionado Plan de Implantación no se adoptó bajo el amparo de la posibilidad del uso contemplada en el Decreto 075 de 2003, sino en la facultad expresa del parágrafo 1 del artículo 337 del Decreto 190 de 2004, que es claro al decir que los usos no contemplados en las UPZ se entienden no permitidos salvo los nuevos usos dotacionales.

Por lo anterior, no es jurídicamente viable aplicar el argumento de la Contraloría en cuanto a que una norma posterior prima sobre la anterior, no porque efectivamente esta no sea una regla de interpretación del derecho sino porque en este caso existe una norma de jerarquía superior que prevé tal situación señalando la permisión de la implantación de los nuevos dotacionales, caso que se enmarca en los hechos en mención.

En cuanto a los impactos de la implantación del nuevo dotacional, es importante manifestar que precisamente la obligación de someterse a un Plan de Implantación busca la identificación, el análisis y la mitigación de los impactos que puede producir este tipo de usos sobre el tráfico, el espacio público, el medio ambiente, etc, lo cual en el presente caso se cumple a cabalidad, en la medida que fueron analizados y aprobados los estudios exigidos por el Decreto 1119 de 2000.

Ahora bien, en lo referente a las imputaciones efectuadas respecto de la participación ciudadana debe resaltarse que en el trámite del plan de implantación objeto de análisis se cumplió con el procedimiento establecido en cuanto a notificaciones y publicidad del mismo, de conformidad con lo establecido en el CCA.

Tal y como lo establece el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, la participación ciudadana se concreta por medio del derecho de petición y mediante el ejercicio de las acciones como las que en esta oportunidad se resuelven.



No 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

2.4 EN CUANTO A LA POSIBILIDAD DE REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE IMPLANTACIÓN DE SALUD TOTAL

2.4.1 Naturaleza jurídica de los actos por los cuales se aprueban los planes de implantación

El acto administrativo por el cual la SDP concede o niega un plan de implantación, tiene las siguientes características:

- Es un acto administrativo que opera en el campo de los derechos y de los deberes, por cuanto por su intermedio la autoridad administrativa atribuye a otros potestades o derechos propios, como es la aprobación y reglamentación de la implantación de usos dotacionales de escala metropolitana y urbana.
- Es un acto definitivo, porque contiene la voluntad de la administración, ya sea otorgando o negando el instrumento solicitado. Es decir, es el acto administrativo que resuelve de fondo la solicitud de aprobación del plan de implantación.

2.4.2 La Teoría General de la revocatoria de los actos administrativos

El Decreto Ley 0001 de 1984 Código Contencioso Administrativo, consagra en su Título V la figura jurídica de la revocatoria directa, como un mecanismo que permite a la propia administración, de oficio o a solicitud de parte, la revisión de sus propios actos.

En su artículo 69, se enuncian de manera taxativa las causales por las cuales pueden ser revocados los actos administrativos, así:

"(...) ARTÍCULO 69. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, 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. (...)"*

Se constituye así la revocatoria directa, como una prerrogativa de la administración para volver sobre sus propios actos y retirarlos del mundo jurídico, si se presenta alguna de las causales anteriormente enunciadas.

En palabras de la Corte Constitucional, la revocabilidad es una de las características propias del acto administrativo, que se traduce en la potestad de la administración para



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRIGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTA D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social. Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho⁷.

En una consagración del principio de inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto, que ya se encontraba presente en el artículo 21 del Decreto 2733 de 1959, el artículo 73 de dicha codificación establece límites a la potestad revocatoria de la administración, supeditándola a la existencia del consentimiento escrito y expreso de su respectivo titular. Agrega además la norma, dos excepciones a la intangibilidad de esta clase especial de actos, habilitando a la administración para revocarlos unilateralmente, aún cuando no medie el consentimiento escrito y expreso del titular, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69 o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

La norma citada es del siguiente tenor:

"(...)ARTÍCULO 73.Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto

(...)"

La interpretación del anterior precepto, ha generado una diversa y poco unificada producción jurisprudencial, de la cual, sin embargo, es posible extraer algunos elementos que permitirán llegar a una posición en la cual se logre un equilibrio entre las prerrogativas

⁷ Corte Constitucional, SENTENCIA T-347/94, 3 de agosto de 1994.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

de la administración respecto de la preservación del orden jurídico, por una parte, y el respeto de los derechos ciudadanos y la seguridad jurídica, por el otro.

2.4.3 Las posiciones jurisprudenciales en torno a la interpretación del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo

Corte Constitucional

En las sentencias T-639/96, T-336/97, T-436/98 y T-759/99, la Corte Constitucional hace énfasis en el principio de inmutabilidad o intangibilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto sustentándose en los principios de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos, Enfatiza además el Alto Tribunal, que no puede tratarse de una simple sospecha o de intuición en la ocurrencia de la actuación fraudulenta.

Y en una providencia más reciente, la Corte Constitucional hace énfasis en que se requiere de una abierta, abrupta e incontrovertible actuación ilícita, para que la administración pueda revocar un acto administrativo subjetivo, sin la anuencia del particular afectado:

SENTENCIA C-835 DE 2003, expediente D-4515, Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA, veintitrés (23) de septiembre de dos mil tres (2003)

" (...)

Al respecto ha dicho concretamente la Corte que si:

" (...)en el origen de la situación jurídica individual que se reclama, existe un vicio conocido por la administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si se hubiese adquirido al amparo de la ley", pues "...la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos"

En la misma sentencia, reiterada en este aspecto posteriormente⁵, se precisa sin embargo que en este caso se está frente a una excepción que por tanto debe ser entendida y aplicada con carácter restrictivo, por lo que:

"(...) esta Corporación comparte, en principio, el criterio expresado por el Consejo de Estado (Sentencia del 18 de julio de 1991), según el cual "los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo", ya que tanto las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el 73 Ibídem, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada. De lo contrario -esto es, si no se produjo



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

en virtud del silencio administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico (Ver sentencias T-639 del 22 de noviembre de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y T-376 del 21 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara)

"Es claro que no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así."⁶

Es decir que para esta Corporación, atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración⁷, amén de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme⁸, salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular.

En una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias.

El acto administrativo que así lo declare deberá en todo caso hacer expresa mención de dicha circunstancia y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron al convencimiento de la administración, lo cual implica necesariamente la aplicación de un procedimiento que permita a la Administración reunir dichos elementos de juicio.

Al respecto la Corte constata que de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, ya sea que la revocatoria proceda con o sin el consentimiento del particular, ésta está sometida en todo caso al procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo (Resalta la Sala). Dicho artículo señala al respecto que:

(...)" (subrayado y negrilla fuera de texto)



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

Consejo de Estado

Por su parte, el máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo ha realizado diversos pronunciamientos en torno a la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido subjetivo, de los cuales vale la pena resaltar los siguientes:

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Doctor Jaime Abella Zárate, veintiuno de septiembre (21) de mil novecientos noventa (1990), Expediente N°. 2594.

"(...)

No puede la Administración de oficio revocar actos creadores de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto sin incurrir en violación del Artículo 73 del C.C.A. Para poder hacerlo es necesario el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Es ésta una excepción al principio según el cual la Administración tiene amplia facultad de obrar en forma unilateral y obligatoria, sin perjuicio de que sus decisiones sean objeto de control jurisdiccional.

Sin la aquiescencia o asentimiento del particular afectado, la revocatoria de estos actos sólo es procedente cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el Artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

(...)"(subrayas y negrilla fuera de texto)

Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 4260 del 06 de mayo de 1992. Magistrada Ponente Dra. Clara Forero de Castro.

"(...)

Obviamente sólo en el caso de los actos provenientes del silencio administrativo positivo, cuando se dan las causales contempladas en el artículo 69 del C.C.A., y cuando el titular del derecho se ha valido de medios ilegales para obtener el acto, puede revocarse directamente sin su consentimiento expreso y escrito; no cabe este proceder, cuando la administración simplemente han incurrido en error de hecho o de derecho, sin que tenga en ello participación el titular del derecho. En ese caso, estará obligada a demandar su propio acto ante la imposibilidad de obtener el consentimiento del particular para revocarlo.

(...)"(subrayas y negrilla fuera de texto)



Continuación de la Resolución No. No 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

Expediente S.405, MAGISTRADO PONENTE: DR. JAVIER DIAZ BUENO, 1 de septiembre de 1998.

"(...)

La jurisprudencia de la Corporación, ha sido reiterativa en señalar que las autoridades en ejercicio de la función administrativa que les confiere la ley, no pueden modificar o revocar sus actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas individuales y concretas, sin el consentimiento expreso y escrito de su titular. Si la entidad demandada consideraba que el acto revocado había sido expedido con desconocimiento de las normas en que debía fundarse, o en forma irregular, debió acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a demandar su anulación. No debe olvidarse que la firmeza de los actos creadores de situaciones individuales y concretas garantiza la seguridad jurídica de la cual no pueden disponer de modo arbitrario los funcionarios.

(...)"(subrayas y negrilla fuera de texto)

Respecto de las excepciones consagradas en el inciso segundo del Artículo 73 del C.C.A, la Jurisprudencia unificada del Consejo de Estado mediante sentencia de interés jurídico IJ-029-02 (Consejo de Estado - Consejero Ponente Dra.: ANA MARGARITA OLAYA FORERO - Fecha: Julio 16 de 2002), expresó lo siguiente:

"(...)

La interpretación que hizo la Sala del artículo 73 del C. C. A. sólo contempló la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular, cuando se derive del silencio administrativo positivo, planteamiento que revisa la sala en esta oportunidad, pues una nueva lectura del citado artículo 73 del decreto 01 de 1984 permite ampliar el alcance que otrora señaló esta corporación y llegar a una conclusión diferente.

(...)

Nótese que en el inciso 2º de dicha norma, el legislador empleó una proposición disyuntiva y no copulativa para resaltar la ocurrencia de dos casos distintos. No de otra manera podría explicarse la puntuación de su texto. Pero además como se observa en este mismo inciso 2º y en el 3º, el legislador, dentro de una unidad semántica, utiliza la expresión "actos administrativos", para referirse a todos los actos administrativos, sin distinción alguna.

Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.

Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, es al



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C. C. A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.

La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento.(...)

Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del C.C.A.
(...)"

De la lectura de los extractos transcritos, puede notarse que existen algunas ambigüedades e imprecisiones respecto de la interpretación del artículo 73 del CCA⁸, sin embargo, es posible rescatar algunos elementos comunes, que en ausencia de una norma positiva más clara y específica, permitirán adoptar un criterio equilibrado y aplicarlo en el caso sub iudice.

En primer lugar, es claro que aunque nuestra legislación consagra el principio de inmutabilidad de los actos de contenido particular y concreto, la administración ostenta la facultad de retirar de la vida jurídica los actos de contenido particular y concreto, sin el consentimiento escrito y expreso de su respectivo titular, restringida estrictamente a la ocurrencia de dos (2) supuestos de hecho:

1. Cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69.
2. Si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales

En el segundo evento, es decir cuando el acto ocurre por medios ilegales, de conformidad con los pronunciamientos jurisprudenciales, debe tratarse de una maniobra fraudulenta,

⁸ Al respecto puede verse a Jorge Enrique Santos Rodríguez en "Construcción Doctrinaria de la revocación del acto administrativo ilegal, Bogotá, 2005, Universidad Externado de Colombia.



No 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico.

No se trata entonces de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca, ni tampoco del acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C. C. A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.

El principio de inmutabilidad o intangibilidad de los actos administrativos de contenido subjetivo consagrado en el artículo 73 del CCA, encuentra su fundamento en el principio de seguridad jurídica, en el respeto de los derechos adquiridos, en la presunción de legalidad y en el principio de buena fe que debe reinar en las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

Sólo cuando es evidente el despliegue de una conducta ilícita, que además de romper con la legalidad del acto, haya defraudado la buena fe que se presume en el obrar del particular frente a la administración, podrá ésta, aún sin el consentimiento escrito y expreso de aquel, invalidar el acto y retirarlo del mundo jurídico, ya que en este evento es claro que no habrá lugar a la consolidación de derechos, ni tampoco a la protección de la confianza legítima.

2.4.4 El caso concreto

De acuerdo con lo establecido en la presente actuación y con fundamento en el concepto emitido por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios, el Plan de Implantación objeto de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007, se otorgó de conformidad con las normas urbanísticas aplicables.

Los excesos en el término de duración del trámite, no son causal suficiente para que la Secretaría Distrital de Planeación proceda a su revocatoria directa toda vez que el procedimiento logró su objetivo al proferirse una decisión de fondo en torno a la petición del particular, evitando así llegar a una resolución inhibitoria.

De la revisión y análisis de las piezas aportadas al trámite no es dable deducir que la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 haya sido producto o resultado de la ocurrencia de medios ilegales que hubieran influido en la libre manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa que la expidió. En consecuencia, no se configura el supuesto de hecho señalado en el Inciso 2º del artículo 73 ibídem, para revocar directamente los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento expreso y escrito de sus titulares, ni tampoco se presentó el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.



Continuación de la Resolución No. No 0 5 2 6 0 4 JUL. 2008

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa presentada por el doctor NESTOR ENRIQUE RODRÍGUEZ BLANCO, CONTRALOR AUXILIAR DE BOGOTÁ D.C. (E), contra la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

En conclusión, en el presente caso no se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, para la revocación de un acto administrativo de carácter particular y concreto, toda vez que: i. La Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007, no fue el resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo; ii. Sus titulares no otorgaron el consentimiento expreso y escrito para la revocación; iii. En la actuación que la Secretaría Distrital de Planeación desplegó para expedir dichas actos, no existe prueba alguna que permita evidenciar, una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita de la administración o de los particulares interesados, razones todas para determinar que no es procedente la revocación directa del referido acto administrativo.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: RECONOCER personería para actuar a la doctora **PATRICIA AIDA CRISTINA ROBAYO GARRIDO** identificada con la cédula de ciudadanía No. 35.469.412 de Usaquén y portadora de la Tarjeta Profesional de abogado No. 49.856 del C.S de la J. dentro de los términos y para los efectos de los poderes otorgados el 14 y el 18 de marzo 2008 por las sociedades LEASING DE OCCIDENTE S.A. S.F.C y SALUD TOTAL S.A.

ARTÍCULO SEGUNDO: NEGAR la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 0981 del 13 de diciembre de 2007 "Por la cual se adopta el Plan de Implantación para la Clínica Salud Total", presentada por el CONTRALOR DISTRITAL AUXILIAR (E), por los motivos expuestos.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión a los representantes legales de las sociedades LEASING DE OCCIDENTE S.A. S.F.C y SALUD TOTAL S.A. EPS-ARS o a su apoderada, advirtiéndoles que contra ella no procede ningún recurso de la vía gubernativa.




ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión al CONTRALOR DE BOGOTÁ D.C. advirtiéndole que contra ella no procede ningún recurso de la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

0 4 JUL. 2008

Dada en Bogotá D. C.


OSCAR ALBERTO MOLINA GARCÍA
Secretaría Distrital de Planeación

Vo. Bo. Martha Eugenia Ramos Ospina- Asesora 
Vo. Bo. Cecilia Calderón Jiménez – Subsecretaria Jurídica (E). 
Revisó: Clara del Pilar Giner García – Directora de Trámites Administrativos. 
Proyectó: César Andrés Consuegra Rincón 