



Resolución No. 2360

31 DIC 2010

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO" expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (E)

En uso de sus facultades legales, en especial de las que le confieren el artículo 429 del Decreto Distrital 190 de 2004, literal n) del artículo 4º del Decreto Distrital 550 de 2006, y los artículos 7º y 9º del Decreto Distrital 1119 de 2000, y

CONSIDERANDO

I. Que el 30 de julio de 2010, la Secretaría Distrital de Planeación expidió la Resolución 1435 de 2010 mediante la cual negó la propuesta presentada para la adopción del plan de implantación de la Ciudadela Comercial Unicentro, ubicado en la Avenida Carrera 15 No. 124-30, Localidad de Usaquén, de la ciudad de Bogotá, D.C. (folios 413 - 429).

II. Que el 11 de agosto de 2010, mediante el radicado No. 1-2010-33712 la doctora Nohora Elizabeth Acosta Irreño, identificada con la Cédula de Ciudadanía 52.961.187 de Bogotá y portadora de la Tarjeta Profesional de Abogada No. 155.572 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en calidad de apoderada de la Ciudadela Comercial Unicentro, interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución 1435 del 30 de julio del año en curso, con el objeto que sea revocada y se ordene el archivo del expediente con los argumentos que serán resueltos por este despacho en el siguiente orden (folios 434 - 540):

1. Competencia para expedir o negar el plan de implantación.

- a. El predio de la Ciudadela Comercial Unicentro obedece a una consolidación urbanística lo cual implica que se rige por la normativa con que fue aprobado y las posteriores que estuvieran vigentes a la expedición del Decreto Distrital 619 de 2000, esto es, el Acuerdo 6 de 1990 y las contenidas en los Decretos Distritales 736 de 1993 y 1210 de 1997; disposiciones que en su entender "...ninguna de ellas exigía la aprobación del Plan de Implantación", por cuanto hasta la expedición del artículo 459 del Decreto Distrital 619 de 2000, se creó la figura del Plan de Implantación como instrumento para reglamentar y controlar impactos de los nuevos comercios de escala metropolitana, agregando que al aplicar la Unidad de Planeamiento Zonal, "no estaba obligado a contar con plan de implantación por la propia disposición de la UPZ".



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

- Así mismo, afirmó que de conformidad con los artículos 1 y 2 del Decreto Distrital 1119 de 2000, modificado por el Decreto Distrital 276 de 2004, que reglamentó la figura del plan de implantación, este instrumento es aplicable a los nuevos usos comerciales de escala metropolitana y urbana, y a los usos compatibles aprobados antes del Decreto Distrital 619 de 2000. Por lo que sostuvo que al revisar las normas de la ciudadela comercial anteriores al mencionado Decreto, se encuentra que el uso comercial del predio es principal y no compatible.
- b. En relación con la no exigibilidad del plan de implantación, la recurrente trae a colación los oficios de esta Secretaría No. 2-2007-05195 del 22 de febrero de 2007 y 2-2007-13573 del 8 de mayo de 2007, sobre la adopción de este instrumento, en donde en su entender, la SDP reconoce que los planes de implantación sólo son exigibles a las nuevas edificaciones con usos comerciales de escala metropolitana y no a los existentes, y al no ser una obligación, el trámite de dicho instrumento dependería sólo de la voluntad o interés de la Ciudadela Comercial Unicentro.
 - c. Afirma que en otros casos no se ha exigido plan de implantación para usos de comercio aprobados con anterioridad a la expedición del POT de Bogotá, y que están regulados por el tratamiento de consolidación urbanística, y señala como ejemplos el Almacén Éxito ubicado en la Calle 68 con Avenida de las Américas de la ciudad de Bogotá, D.C., y el Centro Comercial Galerías, en las Resoluciones No. 267 y 635, del 13 de febrero de 2009 y 15 de febrero de 2010, respectivamente.
 - d. Adujo la recurrente que esta Secretaría al expedir el acto administrativo citado tramitó y negó un plan de implantación sin ser competente para ello, lo cual a la luz del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo configura una causal de nulidad del acto administrativo en caso de confirmarse.
 - e. Anotó la impugnante que el artículo 28 del Decreto Distrital 1119 de 1968, establece que la autorización del anteproyecto arquitectónico, sólo se exigía cuando se pretendía aprobar "*centros arquitectónicos integrales*", es decir aquellos que aprobaron usos principales de comercio y usos complementarios residencial, recreacional e institucional, y esta obligación debía consignarse en el decreto reglamentario específico, no siendo una condición para la Ciudadela Comercial Unicentro.
2. Derechos adquiridos en las licencias de urbanización y construcción de la Ciudadela Comercial Unicentro. Considera la apoderada que la Secretaría Distrital de Planeación desconoce el literal a) del artículo 5º del Decreto Ley 151 de 1998 y el artículo 36 del Decreto Nacional 1469 de 2010, normas bajo las cuales cuando el titular de la licencia haya ejecutado, dotado y entregado la totalidad de las cesiones correspondientes, como sucede con la Ciudadela



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaria Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

Comercial *Unicentro*, adquiere el derecho a que las licencias de construcción se expidan con base en la normativa urbanística y reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización.

3. Áreas construidas de la ampliación. Aseveró la recurrente que era necesario diferenciar las ampliaciones de cada uso, porque el crecimiento en las áreas comerciales es del 62.5% y conforme al POT, las áreas privadas son generadoras de estacionamientos, por tanto son los porcentajes de incremento de área privada los que deben ser evaluados. Afirma que la única medida que la Ciudadela Comercial *Unicentro* no ha aceptado realizar y gestionar a su costo, es la compra de predios y construcción del intercambio vial de la Calle 127 y la continuidad de la Carrera 15, obra de carácter metropolitano, costo y gestión del Distrito

III. Que el 13 de agosto de 2010, con el memorando No. 3-2010-10143 la Directora de Planes Maestros y Complementarios de la Subsecretaría de Planeación Territorial, remitió a la Subsecretaría Jurídica el expediente que contiene las actuaciones administrativas que derivaron en la expedición de la Resolución No. 1435 del 30 de julio de 2010 (folio 541).

IV. Que vía fax fue allegada a esta entidad el 14 de diciembre de 2010, copia del memorando SM-99809-10 por el cual el Director de Seguridad Vial y Comportamiento del Tránsito de la Secretaría Distrital de Movilidad manifestó al Director de Vías, Transporte y Servicios Públicos de la Secretaría Distrital de Planeación que no es posible conceptuar sobre las propuestas expuestas por *Unicentro* en la reunión del 29 de noviembre de 2010, toda vez que las evaluaciones que justificarían en cierta medida continuar con la siguiente etapa dentro de la elaboración de un documento de tránsito para mitigar los impactos de la ciudadela comercial carecen de un soporte técnico sólido (folios 542 a 545).

RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Esta instancia entra a estudiar y decidir los recursos de la vía gubernativa, interpuestos por la apoderada de la Ciudadela Comercial *Unicentro* contra la Resolución No. 1435 del 30 de julio de 2010 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUADELA COMERCIAL *Unicentro*, proferida por este despacho.

1. Procedencia

1.1. Improcedencia del recurso de apelación

En cuanto al recurso de apelación solicitado subsidiariamente por la recurrente, debe indicarse que éste resulta improcedente, toda vez que la Secretaria Distrital de Planeación carece de superior



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

jerárquico dentro de su respectiva órbita, ya que al tenor de lo dispuesto en el artículo 22 del Acuerdo Distrital 257 de 2006¹, las secretarías de despacho hacen parte del sector central de la administración distrital.

A su turno, el artículo 23 ibídem dispone que las secretarías de despacho son organismos del Distrito Capital con autonomía administrativa y financiera que tienen como objetivo principal la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos distritales del sector administrativo de coordinación al que pertenecen, así como la coordinación y supervisión de su ejecución. Además, tienen entre sus atribuciones actuar como ente rector del respectivo sector administrativo de coordinación en el Distrito Capital, y les compete preparar los proyectos de acuerdo, de decreto, de resolución y demás actos administrativos que deban dictarse relacionados con su área.

Por su parte, el artículo 73 de la misma disposición, señala que la Secretaría Distrital de Planeación es un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores.

Quiere decir que esta Secretaría hace parte de la estructura central de la administración distrital y sus funciones generales y específicas son asignadas de manera expresa, sin que exista nivel jerárquico superior que pueda conocerlas por su especificidad.

Ahora bien, en cuanto al recurso de alzada la doctrina ha indicado que *"...el recurso de apelación es la vía procesal que se interpone directamente o como subsidio del de reposición, ante el funcionario que profirió la decisión, para que surta ante su inmediato superior, con el fin de que éste la aclare, modifique o revoque...No procede cuando se trate de funcionarios respecto de los cuales no existe superior jerárquico"*² (Negrillas y subrayado fuera de texto).

En virtud de lo anterior, y atendiendo la especificidad de la materia, compete en forma exclusiva a la Secretaría Distrital de Planeación, adoptar los planes de implantación sometidos a su consideración, y en tal sentido, solamente resulta procedente estudiar en el presente caso, el recurso de reposición, por no tener este despacho superior jerárquico, tal como se expuso en precedencia, pues hacerlo sería crear una nueva instancia que la ley no contempla.

¹ "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, D.C., y se expiden otras disposiciones"

² Tratado de Derecho Administrativo -Tomo II - Jaime Orlando Santofimio G. Universidad Externado de Colombia- 3ra Edición Septiembre de 1998.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaria Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

1.2. Procedencia del recurso de reposición

Conforme con lo establecido en el artículo 8° del Decreto 1119 de 2000 "Por el cual se reglamentan los procedimientos para el estudio y aprobación de planes de implantación" contra la resolución que adopta el plan de implantación procede el recurso de reposición ante el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación, en los términos y condiciones establecidas en el Código Contencioso Administrativo.

Es por ello que en el artículo 2° de la Resolución 1435 del 30 de julio de 2010, se dispuso que contra dicho acto administrativo sea susceptible el recurso de reposición.

Establecido lo anterior, ante los recursos de reposición y en subsidio el de apelación interpuestos por la recurrente, esta instancia procederá a estudiar y a resolver el recurso de reposición conforme lo dispuesto en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo³.

2. Oportunidad.

El recurso de reposición interpuesto se atiene a lo establecido en el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que fue notificado el 3 de agosto de 2010 y la impugnación se presentó el 11 de agosto del año en curso, es decir dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del acto administrativo (folio 433).⁴

3. Del recurso de reposición.

Para resolver el presente recurso de reposición es preciso estudiar cada uno de los argumentos planteados por la recurrente. Es así que esta Secretaría procede a analizar tales argumentos en el mismo orden que fueron planteados para dar respuesta a cada uno de ellos y finalmente, decidir el recurso.

3.1. Falta de competencia para expedir o negar el plan de implantación.

³ ARTÍCULO 50. RECURSOS EN LA VIA GUBERNATIVA. Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.

⁴ ARTICULO 51. OPORTUNIDAD Y PRESENTACION. De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

3.1.1. Argumentos presentados por la recurrente en relación con el tratamiento de consolidación urbanística

Bajo esta premisa la apoderada afirma que la Ciudadela Comercial Unicentro se rige por la normativa con que fue aprobada y las posteriores que estuvieran vigentes a la expedición del Decreto Distrital 619 de 2000, es así, como el Decreto Distrital 1095 de 2000 que reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal 16- Santa Bárbara, en su artículo 1º dispuso que para efectos de su reglamentación, éste se encuentra en el Sector normativo No. 4, remitiéndolo para su aplicación al artículo 6º de esta UPZ. Estima que las normas vigentes a la fecha de expedición del Decreto Distrital 619 de 2000, eran las contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y los Decretos Distritales 736 de 1993 y 1210 de 1997.

Manifestó, que las normas anteriores "*...ninguna de ellas exigía la aprobación del Plan de Implantación*", por cuanto hasta la expedición del artículo 459 del Decreto Distrital 619 de 2000, se creó la figura del plan de implantación como instrumento para reglamentar y controlar impactos de los nuevos comercios de escala metropolitana, agregando que al aplicar la Unidad de Planeamiento Zonal, "*no estaba obligado a contar con plan de implantación por la propia disposición de la UPZ*".

Afirmó que de conformidad con los artículos 1 y 2 del Decreto Distrital 1119 de 2000⁵, modificado por el Decreto Distrital 276 de 2004, este instrumento es aplicable a los nuevos usos comerciales de escala metropolitana y urbana, y a los usos compatibles aprobados antes del Decreto Distrital 619 de 2000 que tengan un área menor a 10 hectáreas que pretendan desarrollar usos comerciales clasificados hoy en día como de escala metropolitana y urbana. Por lo que sostuvo que al revisar las normas de la ciudadela comercial anteriores al mencionado Decreto, se encuentra que el uso comercial del predio es principal y no compatible.

Consideraciones de la Secretaría al respecto.

Para determinar si el argumento de la recurrente en los términos en los cuales fue planteado es acertado o no, primero revisaremos la definición y alcance del tratamiento de consolidación urbanística, el marco normativo aplicable a la Ciudadela Comercial Unicentro, para concluir sobre la legalidad y pertinencia de exigir un plan de implantación.

⁵ **ARTICULO 1. DEFINICIÓN Y OBJETO.** Los planes de implantación son instrumentos para la aprobación y reglamentación del comercio metropolitano y del comercio urbano, las dotaciones de escala metropolitana y urbana, los servicios automotores, la venta de combustible y las bodegas de reciclaje.

El plan de implantación tiene por objeto evitar los impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia de los predios en los que se vayan a desarrollar los usos contemplados en el presente artículo.

ARTICULO 2º. Modificado por el art. 1. Decreto Distrital 276 de 2004. Se deberá obtener la aprobación previa de un Plan de Implantación para desarrollar los usos clasificados como compatibles por las normas anteriores al Decreto 619 de 2000, en predios con área neta urbanizable inferior a dos (2) hectáreas, que correspondan a los usos mencionados en el Artículo 1º. Del presente Decreto y, pertenezcan a áreas de consolidación urbanística.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

El Decreto Distrital 190 de 2004 regula el tratamiento de "consolidación urbanística", según el cual, en algunos casos, para expedir licencias se deben aplicar las "normas originales" con las cuales se urbanizaron ciertas áreas de la Ciudad; la "consolidación urbanística" se refiere entonces a las características físicas de las construcciones, y no al trámite o requisitos de los instrumentos de planeación o de las licencias.

Ha de precisarse que la intervención de un área cualquiera de la ciudad está regulada por una "norma urbanística"⁶, elaborada en dos etapas sucesivas⁷: primero, por el Plan de Ordenamiento Territorial que establece las "normas urbanísticas generales" aplicables a todo el suelo urbano y de expansión para un área en particular, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y los tratamientos; y luego, mediante fichas reglamentarias expedidas por decreto, y con otros instrumentos de gestión del suelo, se adoptan las "normas urbanísticas específicas" para un determinado sector.

La "norma urbanística general", de acuerdo con el artículo 333 del Plan de Ordenamiento Territorial, incluye usos de suelo y tratamientos. Los usos de suelo señalan el uso predominante de cada área de actividad; los tratamientos, definen formas generales de actuación, según las características físicas y dinámicas de la zona. Así, la confluencia en una zona determinada de un uso de suelo con un tratamiento conforma un "sector normativo".

El artículo 359 del Decreto Distrital 190 de 2004, dispone que los tratamientos urbanísticos sean instrumentos que orientan las intervenciones que se pueden realizar sobre el territorio, el espacio público y las edificaciones, mediante respuestas diferenciadas para cada condición existente, como resultado de la valoración de las características físicas de cada zona. En tal sentido el artículo 360 del mismo decreto, determina que existen cinco tipos de tratamientos: desarrollo, consolidación, renovación urbana, conservación y mejoramiento integral.

El tratamiento de consolidación es definido por el artículo 366 del Decreto Distrital 190 de 2004, en los siguientes términos:

***"Definición.** El tratamiento de consolidación regula la transformación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada, garantizando coherencia entre la intensidad de uso del suelo y el sistema de espacio público existente o planeado".*

Este tratamiento de consolidación tiene varias modalidades: urbanística, con densificación moderada, con cambio de patrón, y de sectores urbanos especiales⁸. Y se aplica a "Urbanizaciones, agrupaciones, conjuntos o proyectos de vivienda en serie, que mantienen sus características urbanas y ambientales y deben conservarlas como orientadoras de su desarrollo".

⁶ Artículo 332 del Decreto Distrital 190 de 2004.

⁷ Artículo 334 del Decreto Distrital 190 de 2004

⁸ Artículo 367 del Decreto Distrital 190 de 2004



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

En cuanto a las normas aplicables a la edificabilidad de predios con **tratamiento de consolidación urbanística**, el artículo 369 del Decreto Distrital 190 de 2004, dispone:

Normas para la modalidad de Consolidación Urbanística.

Los predios localizados en zonas con tratamiento de consolidación urbanística deberán mantener las características del barrio sobre aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como sus condiciones de estacionamientos y equipamientos comunales. La edificabilidad de dichos predios es resultante de la aplicación de la norma original o la que expida el Departamento Administrativo de Planeación Distrital mediante ficha normativa dirigida a mantener las condiciones urbanísticas y ambientales de la zona.

Parágrafo. *Se entiende por norma original la reglamentación con fundamento en la cual se desarrolló inicialmente o se consolidó la urbanización, agrupación o conjunto que se encuentre vigente a la fecha de publicación del presente Plan. (Subrayado fuera de texto)*

De acuerdo con esta disposición, la edificación de áreas sometidas a tratamiento de "consolidación urbanística" se rige, bien sea (i) por las normas con fundamento en las cuales se desarrolló inicialmente o se consolidó la urbanización, es decir, por la "norma original", o (ii) por las normas expedidas por la Secretaría Distrital de Planeación, mediante ficha normativa, normas que deben estar dirigidas a mantener las condiciones urbanísticas y ambientales de la zona.

Las fichas normativas son instrumentos de carácter reglamentario, mediante las cuales se establece la norma urbanística en determinados sectores de la Ciudad donde coincide un tratamiento urbanístico con un área de actividad; la ficha identifica los subsectores que contienen usos con niveles distintos de intensidad y parámetros básicos de edificabilidad. Una ficha normativa debe contener: (i) uso principal, usos complementarios y restringidos establecidos para el sector, la intensidad y mezcla de usos específicos, criterios para la localización de los usos, exigencias de estacionamientos, condiciones de edificabilidad con base en la aplicación de índices de ocupación y construcción, alturas y aislamientos, pautas para la determinación de los elementos relacionados con el espacio público tales como antejardines, paramentos, rampas y escaleras, y demás normas necesarias para complementar el planeamiento de la zona específica que no estén contenidas en el Plan de Ordenamiento, y (ii) la identificación del sector y la información gráfica de soporte en planos a escala 1:5000⁹.

Para el caso puntual del Centro Comercial Unicentro, el Decreto Distrital 1095 de 2000, definió la reglamentación urbanística de la UPZ No. 16 Santa Bárbara, ubicada en la Localidad de Usaquén, y expidió las fichas del sector normativo. El artículo 6º dispuso que al Sector normativo No. 4 se le asigna tratamiento de "consolidación urbanística, así:

Los subsectores pertenecientes a los sectores normativos 1, 2, 4 y 7 que aparecen en el siguiente cuadro quedan regulados por el Tratamiento de Consolidación, modalidad Urbanística; mantiene sus normas

⁹ Artículo 426 del Decreto Distrital 190 de 2004



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaria Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

originales en los aspectos relativos a usos, aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como la cuota de estacionamientos y la proporción y distribución del equipamiento comunal privado. Estos aparecen sombreados en el plano de edificabilidad de cada sector o subsector normativo.

Las resoluciones, decretos o actos administrativos que se mantienen son las siguientes e incluyen todas las modificaciones posteriores a dichos actos administrativos que se encuentren vigentes a la fecha de publicación del decreto Distrital 619 de 2000: (...)

CENTRO COMERCIAL UNICENTRO: DECRETO 1247 DE 1972, RESOLUCIONES: 201 DE 1973 Y 60 DE 1974. PLANOS URBANÍSTICOS: U46/4-38 Y U46/4-37.
(...)

PARÁGRAFO 1. Se entiende por norma original la reglamentación con fundamento en la cual se desarrolló inicialmente o se consolidó la urbanización, agrupación o conjunto que se encontraba vigente al momento de la adopción del Decreto Distrital 619 de 2000 "Plan de Ordenamiento Territorial". Las imprecisiones en los números y fechas de los actos administrativos citados no inválida la decisión de mantener la norma original.

PARÁGRAFO 2. Las agrupaciones o conjuntos – con unidad de diseño y régimen de copropiedad, mantienen su norma original. (Resaltado fuera de texto)

El artículo transcrito señala como normas específicas aplicables al "sector normativo" de Unicentro, el Decreto Distrital 1247 de 1972, las Resoluciones 201 de 1973 y 60 de 1974 y la reglamentación vigente al momento de la adopción del Decreto Distrital 619 de 2000, POT de Bogotá. Pero, en la misma línea del artículo 369 del Decreto Distrital 190 de 2004, tales normas se aplican para ciertos aspectos físicos específicos: **"usos, aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como la cuota de estacionamientos y la proporción y distribución del equipamiento comunal privado"** (Resaltado fuera de texto).

En conclusión, la norma urbanística aplicable al "sector normativo" en el que se ubica el Centro Comercial Unicentro está compuesta por:

- Las normas generales del Plan de Ordenamiento Territorial sobre usos y tratamientos.
- El Decreto Distrital 1247 de 1972, y las Resoluciones 201 de 1973 y 60 de 1974, pero únicamente para aspectos relacionados con usos, aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como la cuota de estacionamientos y la proporción y distribución del equipamiento comunal privado.
- Las demás normas con fundamento en las cuales se desarrolló o consolidó el centro comercial, que estuvieran vigentes en diciembre de 2000, cuando se reglamentó la UPZ No. 16 (Santa Bárbara).
- En relación con asuntos distintos de los señalados en los dos puntos anteriores, por las normas generales del Plan de Ordenamiento Territorial y sus reglamentos que resulten aplicables.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaria Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

En este orden de ideas, no es cierto, como lo afirma la apoderada del Centro Comercial Unicentro, que al estar un predio sometido al tratamiento de "consolidación urbanística", se le deban aplicar, *para todos los efectos*", las normas vigentes cuando se reglamentó la UPZ de Santa Bárbara (Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios), y por ende tampoco es cierto que no le sea exigible el plan de implantación, como lo resalta el mismo POT, el tratamiento solo aplica para ciertos aspectos físicos específicos: *"usos, aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como la cuota de estacionamientos y la proporción y distribución del equipamiento comunal privado"* (resaltado fuera de texto). Nótese que la interpretación a la norma urbana hecha por la recurrente vulnera normas constitucionales y ordenamiento jurídico.

En suma, para una correcta aplicación del tratamiento de consolidación urbanística, la interpretación de las normas que lo regulan debe hacerse respetando la Constitución y la ley, en particular con:

- Los artículos 1º, 58 y 82 de la Constitución Política. Especialmente con el artículo 58 según el cual *"cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social"*. El régimen jurídico urbanístico general se expide por motivos de utilidad pública.
- El artículo 2º de la Ley 388 de 1997 según el cual en el ordenamiento del territorio se deben tener en cuenta, como principios orientadores, *"la prevalencia del interés general sobre el particular"*, y *"la distribución equitativa de las cargas y los beneficios"*.
- El artículo 9º de la Ley 388 de 1997, según el cual el Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado, además, que toda actividad que implique uso del suelo está subordinada al Plan de Ordenamiento Territorial en aquellos municipios que lo tienen, por contener disposiciones de orden público y de aplicación inmediata. Así lo indicó en sentencia del 24 de enero de 2008, en un caso en el cual los titulares de una licencia urbanística argumentaban que las reglas del POT no resultaban aplicables al predio¹⁰:

De modo que toda actividad que implique uso del suelo está subordinada ineludiblemente a dicho plan en aquellos municipios que lo tienen o, a falta del mismo, a las disposiciones municipales vigentes que regulan el uso del suelo en el correspondiente ente territorial. (...)

Tales disposiciones urbanísticas de alcance general son de orden público y están fundadas en la primacía o prevalencia del interés general. Tal primacía, en esta materia, deriva del numeral 2 del

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 24 de enero de 2008, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

artículo 2º de la Ley 388 de 1997, y se extiende a todo aquello que sea expresión de dicho interés, tal como la seguridad, la salubridad, la tranquilidad, el orden social, la preservación del medio ambiente, y a todos los aspectos comprendidos en los objetivos y principios de la citada ley, señalados en sus artículos 1 y 2º.

El tratamiento de "consolidación urbanística" es una regla consagrada en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. La razón por la cual a los sectores sometidos a dicho tratamiento se les aplican las normas originales que orientaron su edificación y desarrollo, consiste en que el mismo Plan de Ordenamiento Territorial lo permite; no porque exista un "derecho adquirido" a la estabilidad de esas normas. Por tanto, las "normas originales" y, en general, las normas sobre "consolidación urbanística", deben interpretarse en armonía con las demás disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial. No es lógico, con base en una regla del Plan de Ordenamiento Territorial, pretender excluir la aplicación de las demás disposiciones generales de dicha regulación.

Por otro lado, es necesario dar aplicación a las disposiciones que regulan el tratamiento de consolidación urbanística en armonía con el principio constitucional de la primacía del interés general sobre el particular. Fíjese que el propósito del tratamiento de consolidación es "*garantizar coherencia entre la intensidad de uso del suelo y el sistema de espacio público existente o planeado*"¹¹, y el objetivo de permitir la aplicación de la norma original es "*mantener las condiciones urbanísticas y ambientales de la zona*".¹²

El artículo 17 del Decreto Distrital 159 de 2004 precisa aún más dicho propósito y en armonía con el artículo 6 del Decreto Distrital 1095 de 2000, señalan que se debe aplicar la norma original con el fin de que estos predios, mantengan "*sus normas originales en los aspectos relativos a usos, aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como la cuota de estacionamientos y la proporción y distribución del equipamiento comunal privado*".

Con este tratamiento se busca evitar que en áreas consolidadas se construyan edificaciones que, aunque cumplan con las normas sobre urbanización del Plan de Ordenamiento Territorial, introduzcan distorsiones al paisaje constituido por los predios existentes. Y por ello se deben conservar ciertas características físicas que orientaron el desarrollo y consolidación de estas áreas (aislamientos, alturas, retrocesos, etc.) para evitar cambios abruptos en las condiciones físicas de estos barrios.

Los propietarios de tales predios tienen derecho solo a la conservación de las características físicas de las construcciones erigidas en ellos, mientras no haya una norma general que imponga un cambio. Es por eso que, salvo con fundamento en una norma general, un acto administrativo particular no podría imponer un cambio en las condiciones físicas de un inmueble ya edificado de conformidad con la

¹¹ Artículo 366 del Decreto Distrital 190 de 2004

¹² Artículo 358 del Decreto 190 de 2004



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaria Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

licencia pertinente. Y el régimen jurídico general puede establecer que, mientras el mismo no cambie, cualquier intervención en los predios se haga de acuerdo con las normas originales. Esto último nunca ha sido, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, un "derecho adquirido".

No es que los propietarios de predios en áreas de "consolidación urbanística" tengan el derecho a mantener la "norma original" para la edificación de sus predios; sino que, en la medida en que no cambie el régimen general sobre tales áreas, tienen la **facultad** de construir de acuerdo con las normas urbanísticas relativas a las características físicas con las que se edificó la zona, y, si van a edificar o a modificar sus edificios, tienen la **obligación** de respetar las normas urbanísticas originales, pues ello evita que las nuevas edificaciones rompan con la armonía física de las existentes.

Ningún acto particular de autoridad puede obligarlos a alterar las características físicas **de lo que ya edificaron**, si se conformaron a las licencias pertinentes, pero los actos jurídicos de carácter **general** pueden establecer que las nuevas construcciones o alteraciones en la zona tengan características físicas diferentes de las originales.

Es decir, en tanto no cambie el régimen jurídico general, la "norma original" debe ser respetada en los aspectos físicos específicos propios de la "consolidación urbanística"; en lo demás, resultan plenamente aplicables todas las disposiciones vigentes incluidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en particular, las relativas a los instrumentos necesarios para las grandes superficies comerciales, con el fin de evitar los impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia, como es el plan de implantación. Es necesario enfatizar que las normas procesales son normas de orden público, de obligatorio cumplimiento y por lo tanto de aplicación inmediata, lo que lleva a establecer que no es posible alegar conservación de norma frente a los procedimientos establecidos para los permisos de construcción. Una interpretación contraria, como la que pretende hacer Unicentro, riñe con la Constitución Política.

Ahora bien en relación con los objetivos generales de las normas urbanísticas para usos y tratamientos, se debe resaltar que las normas sobre "tratamiento de consolidación urbanística" deben ser interpretadas haciendo prevalecer la interpretación que se ajusta a los objetivos de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial sobre tratamientos, por encima de aquella que se opone a ellos. Tales objetivos se encuentran en el artículo 332 del Decreto Distrital 190 de 2004, cuyos numerales más relevantes se transcriben:

"Artículo 332. Objetivos generales. La norma urbanística para usos y tratamientos orienta y regula las intervenciones pública y privada en todos los predios de la ciudad, de conformidad con la función de cada zona en el modelo de ordenamiento territorial y sus condiciones físicas, con el fin de:

1. Lograr una clara articulación de los usos y tratamientos con los sistemas generales de la ciudad para optimizar su funcionamiento y desarrollo, armonizando las intervenciones públicas y privadas para que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y se eleve su nivel de productividad. (...)



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaria Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

3. Proteger las zonas residenciales de la invasión indiscriminada de actividades comercial y de servicios.

4. Planificar los procesos de transformación en la ciudad, propendiendo porque las diferentes actividades operen en estructuras adecuadas y funcionales, con respeto de las características del espacio público de los barrios donde se implantan para consolidar zonas urbanas caracterizadas. (...)"

Si el mantenimiento de la norma original (i) no permite la articulación del tratamiento de consolidación con los sistemas generales de la ciudad; (ii) no protege a las zonas residenciales de la invasión indiscriminada de actividades comercial y de servicios; y (iii) no propende por una adecuada implantación de los procesos de transformación de la ciudad en los barrios donde ello ocurre, con respeto de las características del espacio público de tales barrios, entonces la aplicación de tal "norma original" debe ceder ante las disposiciones generales del Plan de Ordenamiento Territorial que permiten el cumplimiento de tales objetivos.

La "norma original" es aplicable únicamente para los propósitos señalados en el Plan de Ordenamiento Territorial y en sus decretos reglamentarios. Y en su interpretación se debe atender a los objetivos generales que el Plan de Ordenamiento Territorial busca con la reglamentación relativa a tratamientos.

Por último, para dar una respuesta al argumento que expone la recurrente en relación con la aplicación de los artículos 1 y 2 del Decreto Distrital 1119 de 2000¹³ es necesario hacer referencia a la jerarquía de las normas estructurantes del Plan de Ordenamiento Territorial con el fin de dar una correcta aplicación a la norma urbana respetando el ordenamiento jurídico y constitucional.

El artículo 15 de la Ley 388 de 1997 clasifica las normas urbanísticas, según su jerarquía, en normas "estructurales", "generales" y "complementarias", e indica que las normas estructurales "prevalecen sobre las demás normas en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece".

El mismo artículo señala que las normas que definen un tratamiento, son normas urbanísticas "estructurales" (numeral 1.2). Pero que las normas que permiten establecer tratamientos, son normas urbanísticas generales (numeral 2). Así, las definiciones sobre tratamientos, consagradas en los artículos 359 y siguientes del Decreto Distrital 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, serían normas estructurales; pero las normas específicas aplicables a un sector normativo con

¹³ **ARTICULO 1. DEFINICIÓN Y OBJETO.**

Los planes de implantación son instrumentos para la aprobación y reglamentación del comercio metropolitano y del comercio urbano, las dotaciones de escala metropolitana y urbana, los servicios automotores, la venta de combustible y las bodegas de reciclaje.

El plan de implantación tiene por objeto evitar los impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia de los predios en los que se vayan a desarrollar los usos contemplados en el presente artículo.

ARTICULO 2°. Modificado por el art. 1. Decreto Distrital 276 de 2004. Se deberá obtener la aprobación previa de un Plan de Implantación para desarrollar los usos clasificados como compatibles por las normas anteriores al Decreto 619 de 2000, en predios con área neta urbanizable inferior a dos (2) hectáreas, que correspondan a los usos mencionados en el Artículo 1°. Del presente Decreto y, pertenezcan a áreas de consolidación urbanística.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaria Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

tratamiento de consolidación urbanística (como la norma original a la cual se refieren los artículos 369 del Decreto Distrital 190 de 2004, y 17 del Decreto Distrital 159 de 2001) serían normas generales, por tanto, estarían sometidas a todas las normas "estructurales" del Plan de Ordenamiento Territorial señaladas en los numerales 1.1 a 1.5 del artículo 15 de la Ley 388 de 1997, incluyendo *"todas las que se refieren al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo"*.

Por tanto, una interpretación según la cual las áreas sometidas a tratamiento de consolidación urbanística están excluidas de la aplicación de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, es contraria al artículo 15 de la Ley 388 de 1997, pues tales áreas están sometidas, por lo menos, a las normas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial.

Esto resulta claro si se tiene en cuenta que, según, el artículo 20 de la Ley 388 de 1997 *"Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo"*.

Así, aún cuando el "tratamiento de consolidación" permite la aplicación de la "norma original", lo hace únicamente para ciertos propósitos (aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como sus condiciones de estacionamientos y equipamientos comunales). En todo lo demás, resulta plenamente aplicable a tales predios la totalidad del Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

De lo antes expuesto, es fácil concluir la imperiosa necesidad que existe de adoptar el plan de implantación para la integralidad del proyecto propuesto para la Ciudadela Comercial Unicentro, por cuanto para este tipo de comercio dispuesto para el intercambio de bienes y servicios, debido a su escala metropolitana, comporta la generación de impactos urbanos en el uso del espacio público y la movilidad de la ciudad, lo cual es reconocido por los mismos gestores del plan de implantación en su oficio No. 1-2009-35981 del 24 de agosto de 2009, en donde dan respuesta a los requerimientos formulados por parte de esta entidad para la adopción de dicho instrumento.

Es claro entonces que la aplicación de las normas de la urbanización Santa Bárbara vigentes para el momento en que se desarrolló el proyecto de la Ciudadela Comercial Unicentro, debe realizarse en armonía con la normativa urbanística actual, y la estrategia y modelo territorial de la ciudad, consagradas en el Plan de Ordenamiento Territorial que atienden a las dinámicas propias del desarrollo urbano y parten de la comprensión de la ciudad como fenómeno complejo y cambiante siempre en desarrollo.

Es así como el artículo 429 del Decreto Distrital 190 de 2004, dispone que: *"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*



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

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". (Negrilla fuera de texto).

El plan de implantación pretende la inserción adecuada del proyecto en el territorio con el fin de contribuir al equilibrio urbanístico de la ciudad, con un uso equitativo y racional del suelo, garantizando que la utilización del mismo por parte de sus propietarios, se ajuste a la función social de la propiedad, todo en concordancia con la Constitución Política y la Ley 388 de 1997; en tal sentido, no se aceptan los argumentos de la recurrente expresados en este punto.

3.1.2. Argumentos presentados por la recurrente en relación con la afirmación que establece que el trámite del instrumento plan de implantación obedece a la voluntad o interés de la Ciudadela Comercial Unicentro.

La apoderada de la Ciudadela Comercial Unicentro considera que el plan de implantación sólo es exigible a nuevas edificaciones con usos comerciales de escala metropolitana y no a los existentes, y puntualiza que al no ser una obligación para la ciudadela su trámite sólo depende de la voluntad o interés de Unicentro, soporta su afirmación en los oficios de la Secretaría Distrital de Planeación No. 2-2007-05195 del 22 de febrero de 2007 y 2-2007-13573 del 8 de mayo de 2007.

Consideraciones de la Secretaría.

En el oficio No. 2-2007-05195 del 22 de febrero de 2007, suscrito por parte del entonces Subsecretario de Planeación Territorial (E), quien en respuesta a la consulta preliminar del plan de implantación formulada por parte de la Ciudadela Comercial Unicentro, indicó:

"Descrito el tema de procedimiento de un plan de implantación, se hace necesario exponer la pertinencia sobre la aplicación del mismo a una edificación existente que desarrolla un uso comercial de escala metropolitana, como es el caso en comento; si bien es cierto, que el Centro Comercial "Unicentro" cuenta con actos administrativos aprobatorios, los cuales le han autorizado, y le permiten hoy en día, un desarrollo urbanístico y arquitectónico de conformidad con la normatividad específica definida para el predio en su momento, se hace necesario en aras de una armonía edilicia con el nuevo entorno y dinámica que presenta en su área de influencia, a fin de regularse bajo los principios establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, la aplicación de los instrumentos de planeamiento, como lo es el plan de implantación.
(...)

En consideración a lo anteriormente enunciado, y de acuerdo con las características de la propuesta arquitectónica referidas en su oficio, este Departamento se permite comunicarle que la propuesta de los usos referidos en su oficio a desarrollar, se enmarcan dentro de las condiciones necesarias para adelantar el Plan de Implantación, por lo tanto puede continuar con la etapa de formulación de acuerdo con lo estipulado en los artículos 4° y 5° del Decreto 1119 de 2000. (Resaltado fuera de texto).



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

Al analizar los textos transcritos por la recurrente, se encuentra que los apartes citados deben ser leídos de manera armónica en todo su contexto, toda vez que no se pretende otra cosa diferente que explicar los efectos del procedimiento para la adopción de un plan de implantación, instrumento necesario para armonizar el proyecto que se pretende edificar en la zona en donde se localiza dicha ciudadela.

En este sentido, resulta importante indicar que la comunicación transcrita fue emitida con ocasión a la propuesta presentada para el efecto, por la gestora del Centro Comercial Unicentro, la cual reúne los elementos necesarios para tramitar dicho instrumento, tanto así, que se advirtió que puede continuar con la etapa de formulación según lo estipulado en el Decreto Distrital 1119 de 2000.

Ahora bien, en relación con el oficio No. 2-2007-13573 del 8 de mayo de 2007, suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial, y dirigido a la Ciudadela Comercial Unicentro. Se alude al anterior oficio 2-2007-05195, ya transcrito, en el cual se expresó:

"(...)

- El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., como carta de navegación sintetizó las aspiraciones y previsiones para esta Ciudad sobre el futuro de su territorio, planteando una imagen deseable de la misma y su entorno, constituyéndose en la referencia urbanística en la realización de programas y proyectos que orientan la acción del gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de fines previsibles a largo plazo: la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad social y el incremento en los niveles de productividad urbana, entre otras.*

Es así, que lo planteado en el oficio de respuesta para la posible ampliación del Centro Comercial de la referencia, normatividad del Plan de ordenamiento Territorial, se debe contemplar como el marco de referencia para el mencionado desarrollo edilicio, en el cual, se dará una evaluación pertinente dadas las características especiales que el Centro Comercial Unicentro presenta, relacionadas con la condición de sector definido como de Tratamiento de Consolidación Urbanística. Área de Actividad de Comercio y Servicios, Zona de Grandes Superficies Comerciales.

- De acuerdo a lo anterior, y dadas las precisiones planteadas en este oficio junto con las definidas en la propuesta anterior (2-2007-05195 del 22 de febrero de 2007), se hace necesario la conformación de una Mesa de Trabajo, entre esta Entidad y ustedes como los particulares interesados en desarrollar el mencionado proyecto de ampliación, junto con la presencia de las diferentes instancias distritales de acuerdo con las (sic) competencia de sus funciones*

(...)

De tal manera, la Secretaría Distrital de Planeación, estará atenta a sus consideraciones y planteamientos para el desarrollo de este proceso, que va encaminado al mejoramiento de las condiciones urbanísticas y arquitectónicas del Centro Comercial "Unicentro", visionándolo como un hito urbano comercial, que es, pero referido en una dinámica actual de Ciudad, lo cual, redundará de igual forma, en calidad de vida de un sector de la ciudadanía contenido en su área de influencia"



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

De la lectura del anterior oficio, contextualizado con el radicado No. 2-2007-05195 del 22 de febrero de 2007, es claro que la adopción del plan de implantación para la Ciudadela Comercial Unicentro, surge de una disposición del Plan de Ordenamiento Territorial y de la necesidad de tener un marco normativo para mitigar los impactos negativos que un proyecto de la magnitud de lo pretendido por la Ciudadela Comercial puede ocasionar a la ciudad y en particular al sector en donde se implantará.

La Ley 388 de 1997 estipula que el ordenamiento del territorio es una función pública y precisa en el artículo 20 que *"Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo"* (resaltado fuera de texto).

Es así, que al ser disposiciones de orden público y por tanto de obligatorio cumplimiento, están fundamentadas en la prevalencia del interés general sobre el particular y por ello la jurisprudencia ha reconocido que aún en casos de situaciones consolidadas, el interés particular debe ceder ante el interés general¹⁴, siendo de imperioso cumplimiento por parte de la Ciudadela Comercial Unicentro la presentación y aprobación de un plan de implantación que de forma integral contenga las propuestas de construcción y mitigue efectivamente los impactos que la misma genera a la ciudad.

Igualmente, es importante recordar que desde el 23 de noviembre de 2009, la Dirección de Análisis y Conceptos de la Subsecretaría Jurídica mediante memorando No. 3-2009-19174 determinó con fundamento en lo dispuesto en los artículos 347 y 429 del Decreto Distrital 190 de 2004 y el artículo 1° del Decreto Distrital 1119 de 2000, la sujeción a este instrumento por parte de la Ciudadela Comercial Unicentro, precisando que el plan de implantación es un instrumento de planeamiento territorial del tercer nivel que permite abordar el estudio integral para el buen desempeño de un uso comercial de gran escala y su inserción funcional en el territorio, a efectos de mitigar los impactos que pueden generar las obras en el entorno inmediato y lograr un adecuado funcionamiento y articulación del proyecto con la ciudad.

En ese orden de ideas, este despacho no comparte los argumentos expuestos por la apoderada de la ciudadela comercial Unicentro, señalando que únicamente era exigible en la medida en que la misma ciudadela decidiera adelantarlo voluntariamente.

3.1.3. Argumento presentado por la recurrente en relación con la no exigencia del instrumento plan de implantación en otros casos.

¹⁴ Sentencia del 24 de enero de 2008, del Consejo de Estado – Sección Primera, Consejero Ponente: Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Expediente: 2001-00675



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

La apoderada de la Ciudadela Comercial Unicentro, indica que la no exigencia de plan de implantación para uso de comercio aprobado con anterioridad a la expedición del POT de Bogotá y que esta regulado por el tratamiento de consolidación urbanística, ha sido reconocida por la Secretaría Distrital de Planeación para casos similares y cita como ejemplos de ello, la ampliación del Almacén Éxito de la Calle 68 con Avenida Américas y el Centro Comercial Galerías.

Consideraciones de la Secretaría al respecto.

En el caso del Almacén Éxito ubicado en la Calle 68 con Avenida de las Américas de la ciudad de Bogotá, D.C., y del Centro Comercial Galerías, en las Resoluciones No. 267 del 13 de febrero de 2009 y 635 del 15 de febrero de 2010, en los que no se exigió plan de implantación, es preciso señalar que en ambos casos se trata del estudio de un recurso de apelación contra las licencias de construcción expedida por un Curador Urbano y no de la aprobación de un instrumento de planificación como es el plan de implantación, a cargo de la Secretaría Distrital de Planeación.

En el trámite adelantado respecto del Almacén Éxito, es importante subrayar que la Secretaría Distrital de Planeación decidió el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la licencia de construcción LC 08-5-1856 del 25 de septiembre de 2008, donde si bien, el impugnante argumentó que era necesario adelantar para dicho almacén un plan de implantación, no es menos cierto que las condiciones de dicho proyecto son totalmente diferentes a las de la Ciudadela Comercial Unicentro, pues sí contó con la aprobación de un estudio de tráfico autorizado por la Secretaría Distrital de Movilidad, indicando dicho acto administrativo que desde el punto de vista técnico la demanda vehicular esperada sería atendida al interior del predio, sin ocasionar colas en las vías públicas. Situación que bajo ningún punto de vista guarda similitud con el caso de la referida ciudadela comercial, donde la ausencia del estudio atentaría contra el principio de integralidad que como antes se indicó, es esencial para los planes de implantación.

En cuanto a la Ciudadela Comercial Galerías, se aclara que la licencia concedida fue revocada en vía gubernativa por no ajustarse a las disposiciones urbanísticas y no contar con un estudio de tránsito, determinando el acto administrativo que: *"...las normas precitadas establecen la obligatoriedad de realizar estudios de tránsito y presentar la respectiva propuesta de atención de la demanda vehicular en función del uso y de la escala, independientemente de la modificación de la cantidad de estacionamientos, previsión relacionada con el mayor impacto que genera el uso comercial, en la medida que dicho uso genera un mayor tránsito de vehículos, y que la disposición y configuración de los accesos actuales no garantiza que no se trastorne el normal flujo vehicular y peatonal sobre la vía pública en el sector, debido a la mayor intensidad del uso".*

Ahora bien, uno de los argumentos de los recurrentes de la Resolución 09-4-1096 del 24 de julio de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de la ciudad, se centró en que el área del proyecto



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

aprobado, es inferior a la de la totalidad del mismo, así se expresó en la Resolución 0635 del 15 de febrero de 2010, toda vez que por encontrarse en el Sector Normativo 6 de la Unidad de Planeamiento Zonal 100, la obligación de adelantar el plan de implantación solamente aplica a los predios sin construir a la fecha de adopción del Decreto Distrital 621 de 2006 y que pretendan desarrollar las actividades previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial para los establecimientos comerciales. Como consecuencia de lo anterior, se aclaró que en la medida en que el único predio sin construir en dicho sector normativo, corresponde a los parqueaderos del inmueble referido, en caso de plantearse un proyecto en dicho predio, era necesario adoptar un plan de implantación.

Finalmente, la apoderada asegura *"Es decir reconoce de manera expresa que no se requiere Plan de Implantación para desarrollar usos comerciales existentes sino únicamente para predio sin construir que tuvieran esta situación a la fecha de expedición incluso no solo del POT sino de su reglamentación (UPZ Galerías)"*.

Es de precisar que este despacho encuentra acertada la conclusión expuesta en el recurso en cuanto a que al tratarse de un predio sin construir, es necesario el plan de implantación del uso comercial siendo el instrumento de planeamiento adecuado para mitigar los impactos. En el caso de la Ciudadela Comercial Unicentro, la propuesta presentada a consideración de la Secretaría Distrital de Planeación pretende la construcción de una nueva edificación de 25 pisos con 3 sótanos, independiente de la construcción existente hoy, y en un terreno que en la actualidad no tiene construcción; en tal sentido se trata de una obra nueva en los términos definidos por el artículo 7 del Decreto Distrital 1469 de 2010, siendo perfectamente aplicable el instrumento de planeación previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la apoderada del Centro Comercial Unicentro.

3.1.4. Argumento presentado por la recurrente en relación con la falta de competencia de la Secretaría Distrital de Planeación para tramitar y negar un plan de implantación. Afirma la apoderada de la Ciudadela que esta Secretaría tramitó y negó un plan de implantación sin ser competente para ello, configurándose una causal de nulidad del acto administrativo, conforme lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo¹⁵.

¹⁵ "...procede no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario que lo profirió".



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

Consideraciones de la Secretaría al respecto.

La competencia se ha reconocido por la doctrina y la jurisprudencia como la aptitud legal para realizar el acto o la habilitación para actuar del órgano que dicta un acto administrativo. La determinación de si existe competencia se fundamenta entonces en dos factores: uno, en la potestad atribuida al órgano que tiene a cargo la función administrativa y otro, en el régimen de la persona que revestida de la función administrativa, representa la entidad titular de la competencia.

Para verificar que estos factores se encuentran presentes en la decisión adoptada mediante Resolución 1435 del 30 de julio de 2010, tendremos en cuenta lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 388 de 1997 conforme a la cual los municipios y distritos deben adoptar un Plan de Ordenamiento Territorial, como instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal; en él se encuentran entre otros aspectos, las normas que orientan y administran el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Esta labor es ejecutada por el Concejo de la Ciudad, quien en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 tiene como función: *"Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano"*.

Por su parte, el Acuerdo 257 de 2006 *"Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"*, en sus artículos 70 y siguientes determina la misión del sector planeación, el objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Planeación, entre las cuales se encuentra la de coordinar la elaboración, reglamentación, ejecución y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial. Esta norma da origen al Decreto Distrital 550 de 2006. *"Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC. y se dictan otras disposiciones"*, conforme al cual al Secretario Distrital de Planeación le corresponde expedir los actos administrativos que se requieran para el cumplimiento de las funciones y el desarrollo de los procesos establecidos para la entidad.

Tenemos entonces que el Plan de Ordenamiento Territorial vigente en el Distrito Capital es el Decreto Distrital 190 de 2004 y dentro del cual se define el plan de implantación como aquel instrumento para la aprobación y reglamentación de grandes superficies comerciales o de dotaciones de escala metropolitana y urbana, que pretende evitar los impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

Para el caso de comercio metropolitano, de más de 6.000 M2 de área de ventas, el artículo 347 del Decreto Distrital 190 de 2004 dispone que debe sujetarse a un plan de implantación, instrumento adoptado mediante resolución expedida por el Secretario Distrital de Planeación.

Es tan clara la competencia que esta entidad tiene para estudiar y decidir la viabilidad de los proyectos presentados que deben por norma sujetarse a un plan de implantación, que los mismos recurrentes presentaron ante la Secretaría Distrital de Planeación una solicitud de consulta preliminar y acataron el procedimiento contenido en el Decreto Distrital 1119 de 2000, radicando la formulación del referido plan, ante lo cual la Secretaria realizó observaciones pertinentes frente al proyecto planteado, al punto de ser atendidas por los ahora recurrentes.

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación expidió el acto administrativo impugnado bajo el marco de expresas facultades legales, ciñéndose al procedimiento, por lo que no puede afirmarse que se ha configurado una causal de nulidad según el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que la Resolución 1435 del 30 de julio de 2010, de acuerdo con dichas normas, verificó los requisitos y formalidades para la adopción del citado instrumento, por lo tanto no es dable afirmar que esta entidad haya intervenido en su expedición careciendo de competencia para pronunciarse sobre este trámite.

3.1.5. Argumento presentado por la recurrente en relación con la no exigibilidad del anteproyecto arquitectónico del Decreto Distrital 1119 de 1968, siendo necesario sólo para aprobar centros arquitectónicos integrales.

Para la impugnante el artículo 28 del Decreto Distrital 1119 de 1968, establece que la autorización del anteproyecto arquitectónico, sólo se exigía cuando se pretendía aprobar "*centros arquitectónicos integrales*", es decir aquellos que aprobaron usos principales de comercio y usos complementarios residencial, recreacional e institucional, y esta obligación debía consignarse en el decreto reglamentario, no siendo el caso de la Ciudadela Comercial Unicentro.

Consideraciones de la Secretaría al respecto.

Se equivoca la apoderada de la Ciudadela Comercial Unicentro, toda vez que desde la misma Resolución 1435 se determinó que los artículos 5 y 26 del Decreto Distrital 1119 de 1968, contienen una obligación de estudiar un anteproyecto por parte de la Junta de Zonificación Distrital, por cuanto la Ciudadela Comercial Unicentro se insertó como una zona comercial C-3 dentro de una zona UDB/R-2 residencial de baja densidad, según el plano oficial del Decreto Distrital 1119 de 1968. En tal sentido, para el desarrollo de proyectos era obligatorio el cumplimiento de la presentación y aprobación del anteproyecto ante la Secretaría Distrital de Planeación, conclusión que se reafirma en comunicación No. 2-2003-08339 del entonces Subdirector Jurídico de la entidad, cuando determina:



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

"...con relación a la exigibilidad de planes de implantación para usos compatibles, principales o complementarios, contenidos en resoluciones de urbanismo proferidas con anterioridad al POT, respecto de los cuales se cumplen los presupuestos de escala contenidos en el artículo 460 de dicho ordenamiento y en el decreto 1119 de 2000, debemos concluir lo siguiente:

- > Los usos compatibles que cuenten con resolución de urbanismo, expedida con fundamento en la normatividad anterior al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, respecto de los cuales no se surtió el trámite de aprobación de anteproyecto, deberán ser objeto de la aplicación del respectivo plan de implantación, por disposición expresa del artículo 2 del Decreto Distrital 1119 de 2000 sic"*

Es claro que el Decreto Distrital 1119 de 1968, norma original vigente al momento del desarrollo del proyecto comercial, autorizó el uso complementario de comercio al predio referido, en función de la armonía y equilibrio en relación con el uso residencial del sector, evitando impactos negativos para el buen funcionamiento del sector, tal como lo ordenaba el artículo 28¹⁶ de dicha norma.

Así mismo, es contundente el hecho que la exigencia de adelantar el estudio de un plan de implantación para abordar de manera integral el desarrollo de los usos comerciales de escala urbana y metropolitana, bajo la evaluación de la mitigación de los impactos y la contribución al equilibrio urbanístico y la inserción adecuada en el territorio es fundamental y se encuentra previsto normativamente, tal como lo hemos analizado en los numerales que anteceden al presente; por ello, siempre las normas urbanísticas han previsto o bien la aprobación de un anteproyecto, antes del Decreto Distrital 619 de 2000, ó con posterioridad a la aprobación del citado decreto un plan de implantación.

Dentro de este contexto, para este despacho carecen de sustento los argumentos presentados por la apoderada de la Ciudadela Comercial Unicentro, quien pretende que la Secretaría Distrital de Planeación desconozca que el instrumento de planeamiento territorial que permite abordar de manera integral el desarrollo de los usos comerciales de escala urbana y metropolitana.

¹⁶ **ARTÍCULO 28.** Las zonas comerciales C3, C4 y C5 corresponden a los terrenos destinados a la actividad comercial en las zonas residenciales UDB, UDM y UDA, respectivamente, y cuyas normas urbanísticas generales son las siguientes:

"a). Usos

1. Principal: Comercio y servicios tales como oficinas de profesionales, agencias, consultorios y demás servicios que no resulten molestos o nocivos para el normal desenvolvimiento de la actividad principal residencial de la zona.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

3.2- Argumentos de la recurrente en cuanto a los derechos adquiridos que supuestamente confirieron las licencias de urbanización y construcción a la Ciudadela Comercial Unicentro. La recurrente considera que la Secretaría Distrital de Planeación desconoce el literal a) del artículo 5° del Decreto - Ley 151 de 1998 y el artículo 36 del Decreto Nacional 1469 de 2010, normas que disponen que el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo. Para la apoderada de la Ciudadela Comercial Unicentro, la licencia de urbanización determina la adquisición del derecho a que las licencias de construcción se expidan con base en las normas urbanísticas y reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia, cuando el titular haya ejecutado, dotado y entregado la totalidad de las cesiones correspondientes.

Consideraciones de la Secretaría al respecto.

Sobre el particular, este despacho considera pertinente esbozar lo que en materia legal y jurisprudencial, se ha expresado sobre el tema:

El artículo 1° del Decreto Nacional 1469 de 2010, define *Licencia Urbanística* como:

"La autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los planes especiales de manejo y protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional (...)"

El artículo 36 del Decreto Nacional 1469 de 2010, en concordancia con el artículo 5, literal a, del Decreto Ley 151 de 1998, determina:

"El otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia".

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aún cuando sean enajenados".

El artículo 58 de la Constitución Política, consagra:

"Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social ..."

Los artículos 17, 18 y 40 de la Ley 153 de 1887, disponen, respectivamente:



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

- "Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule ó cercene.
- "Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o **utilidad pública** restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato." (negrillas fuera de texto).
- "Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar á regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

En relación con los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas y los efectos de la ley en el tiempo, la jurisprudencia colombiana se ha pronunciado en los siguientes términos:

El Consejo de Estado mediante Sentencia del 12 de agosto de 1999¹⁷ expreso:

"Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos.

Ello tiene fundamento, entre otras disposiciones, en la segunda parte del primer inciso de la Constitución, al establecer que 'cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social'. Y bien es sabido que las normas de contenido policivo, como las de ordenamiento urbano y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.

Este aserto encuentra respaldo en el siguiente rubro jurisprudencial:

'Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano'¹⁸

Además, debe tenerse en cuenta que el precitado artículo 58 de la Constitución consagra el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. De ahí que la propiedad privada puede ser objeto de diversas formas de limitación, con sujeción al ordenamiento jurídico y a la justificación legítima en cada caso.

Lo anterior no quiere decir que tales actos queden sujetos al arbitrio y capricho de los funcionarios o autoridades pertinentes, ni que sus beneficiarios estén privados de las garantías procesales y de la protección de los derechos patrimoniales que eventualmente resulten lesionados cuando deban ceder ante el interés común, sino que su vigencia o eficacia queda dependiendo de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la materia de cada momento.

¹⁷ Expediente 5500 C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

¹⁸ Sentencia C-295 del 29 de julio de 1993, Magistrado Ponente; Dr Carlos Gaviria Díaz



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

En la misma providencia de la Corte Constitucional antes citada se dijo que "la propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social(...). En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso..." (Sublíneas fuera de texto).

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Providencia del 29 de septiembre de 2006¹⁹, precisó:

"(...) las licencias de construcción, urbanismo y ambientales otorgadas que no ha sido ejecutada o se encuentran suspendidas, la Sala dirá que las mismas no podrán ejecutarse, toda vez que las mismas, son actos administrativos provisionales subordinados al interés público, y en este caso comprometen el derecho al ambiente sano y al equilibrio ecológico y resultan inconstitucionales por haberse concedido para uso de suelo que está destinado a reserva forestal protectora.

Así se ha pronunciado la jurisprudencia sobre el tópico:

"...Además, vale retomar lo dicho por la Sala en la sentencia proferida dentro del expediente número 5500 atrás citada, sobre el derecho nacido de los actos relacionados con el uso del suelo y la regulación de éste, así:

*"La Sala observa que las razones esgrimidas por el a quo en cuanto al derecho de propiedad se refiere, reclamado como violado en el tercero de los cargos consignados en la demanda, no son acertadas, puesto que la **licencia de construcción** aludida, si bien hace viable el ejercicio del mismo, lo cierto es que nada le agrega a sus elementos o atributos, y **menos genera derecho adquirido en favor de sus beneficiarios**, habida consideración de que se trata de un medio propio del poder de policía, como es el permiso o la autorización, que tiene fundamento en el mantenimiento o guarda del orden público.*

*"Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, **no generen derechos adquiridos.***

(...)

*"La administración bien puede, con posterioridad al otorgamiento de la licencia, detectar o establecer la existencias de dichas condiciones y proceder, en consecuencia, con lo cual ha de entenderse que la situación jurídica del inmueble se modifica, de manera que puede ocasionar incluso, que la licencia de construcción decaiga por desaparición de sus fundamentos de derecho, si esta implica su demolición, como en el presente evento, por la sencilla razón de que se estaría ante un inmueble que no es permitido demoler."*²⁰

En ese orden, la libertad edificadora, si es que la tienen los propietarios en suelo de reserva forestal protectora o en suelo de protección, debe ceder ante las exigencias del interés público.

¹⁹ Fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, Rad Acción Popular 2005-00622 M.P. César Palomino Cortés.

²⁰ Exp. 5692 sentencia del 2 de diciembre de 1999 M.P. Juan Alberto Polo Figueroa



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

(...)" (resaltado fuera de texto).

Con base en el marco normativo y jurisprudencial anteriormente expuesto, se advierte lo siguiente:

- Las licencias urbanísticas son autorizaciones previas expedidas por la autoridad competente en las que luego de la verificación del cumplimiento de la normativa urbanística se habilita al interesado para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público.
- Las licencias urbanísticas deben sujetarse al Plan de Ordenamiento Territorial y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan.
- La expedición de las licencias no conllevan pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella.
- El otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de tal licencia en los términos y condiciones expresados en ella.
- La jurisprudencia ha señalado reiteradamente que las normas urbanísticas tienen el carácter de utilidad pública, razón por la cual tiene efecto general inmediato, salvo en aquellos casos en los cuales se incorporan regulaciones especiales o de transición para las situaciones jurídicas en curso.
- Configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona.
- El artículo 58 de la Constitución Política otorga una protección a las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley y no a las meras expectativas de derechos. Sin embargo, esa regla no es absoluta, por que la misma disposición prevé la posibilidad de que se puedan afectar esos derechos "cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida", caso en el cual "el interés privado deberá ceder al interés público o social", previa la indemnización correspondiente.

Con base en los argumentos anteriores, este despacho advierte que si bien las licencias urbanísticas confieren derechos de construcción y desarrollo, estos son actos subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, lo cual se traduce en que los derechos o situaciones jurídicas particulares e individuales nacidas de éstas son susceptibles de ser modificadas en razón del desarrollo dinámico de la ciudad.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaria Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

Por lo tanto, carece de sustento lo señalado por la recurrente en cuanto a que desconocer los derechos adquiridos de su representada vulneran los artículos 5° del Decreto Ley 151 de 1998, artículo 36 del Decreto Nacional 1469 de 2010²¹, toda vez que los mismos lo que consagran es la adquisición de derechos en materia de construcción y desarrollo, normas que de ninguna manera ha vulnerado esta entidad, por tanto lo que se pretende al aplicar el plan de implantación es el garantizar los principios de legalidad, integralidad, transparencia y equidad que deben guiar el desarrollo de la ciudad.

La licencia de construcción confiere un "derecho adquirido" a construir en los términos y dentro del plazo al que ella se refiere; y, una vez realizada la construcción, confiere un "derecho adquirido" a conservarla de acuerdo con sus características especiales. Tal "derecho adquirido" ampara al titular de la licencia contra actos particulares de autoridades, no respaldados en una norma general aplicable, pero, de ninguna manera, otorga derechos adquiridos a la estabilidad del régimen jurídico general de acuerdo con el cual se adelantó la construcción: una nueva norma general podría, por ejemplo, obligar a demoler parte del predio para dar paso a una vía, y, en tal caso, el propietario solo tendría derecho eventual a una indemnización, pero no a oponerse al cumplimiento de la regla general. Las edificaciones podrían no ser base de impuestos cuando se levantaron; pero ello no daría lugar a alegar "derechos adquiridos" para oponerse al pago de un impuesto creado por una norma posterior; este tema es de aceptación general en la jurisprudencia y la doctrina.

Desde una perspectiva muy distinta, pero coincidente para efectos prácticos con la anterior, invocando el artículo 58 de la Constitución²², la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que las licencias de construcción no son fuente de derechos adquiridos en favor de sus beneficiarios, pues los actos administrativos que conceden licencias, son provisionales, y están subordinados al interés público, y por tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo.

En ese sentido se pronunció la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 12 de agosto de 1999, en un caso en el cual los demandantes alegaban "derechos adquiridos" con fundamento en una licencia de construcción, sobre un inmueble que, luego de la licencia, había sido sometido al

²¹ De acuerdo con el inciso 1° del artículo 36 del Decreto 1469 de 2010, una licencia de construcción otorga derechos de construcción y desarrollo²¹. Según el artículo 1° del Decreto-ley 151 de 1998, los derechos de construcción y desarrollo "son aquellos que en casos particulares y concretos regulan el aprovechamiento del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo de un predio, de conformidad con la licencia que concede la autoridad competente".

Los derechos de construcción y desarrollo no son concedidos por término indefinido, sino por un término de 24 meses, prorrogables por una sola vez por un plazo adicional de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que queda en firme el respectivo acto administrativo. Por excepción, si en un mismo acto se concede licencia de urbanización y construcción, tales licencias tendrán una vigencia de 36 meses prorrogables por un periodo adicional de 12 meses (Art. 47, Decreto 1469 de 2010).

²² El inciso primero del artículo 58 de la Constitución señala: "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

tratamiento de "conservación arquitectónica", por razón del cual se impedía adelantar una construcción. En esa oportunidad, el Consejo²³ señaló:

La Sala observa que las razones esgrimidas por el a quo en cuanto al derecho de propiedad se refiere, reclamado como violado en el tercero de los cargos consignados en la demanda, no son acertadas, puesto que la licencia de construcción aludida, si bien hace viable el ejercicio del mismo, lo cierto es que nada le agrega a sus elementos o atributos, y menos genera derecho adquirido en favor de sus beneficiarios, habida consideración de que se trata de un medio propio del poder de policía, como es el permiso o la autorización, que tiene fundamento en el mantenimiento o guarda del orden público.

Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la sala, no generan derechos adquiridos.

La sentencia concluyó que las autorizaciones conferidas por licencia urbanística pueden "decaer" en virtud de la aplicación de normas urbanísticas sobre tratamientos:

La administración bien puede, con posterioridad al otorgamiento de la licencia, detectar o establecer la existencia de dichas condiciones y proceder, en consecuencia, con lo cual ha de entenderse que la situación jurídica del inmueble se modifica, de manera que puede ocasionar incluso, que la licencia de construcción decaiga por desaparición de sus fundamentos de derecho, si esta implica su demolición, como en el presente evento, por la sencilla razón de que se estaría ante un inmueble que no es permitido demoler.

En el mismo sentido se pronunció la misma corporación en sentencias del 2 de marzo de 2000²⁴ y del 24 de enero de 2008²⁵, reiterando que, frente a las licencias urbanísticas, las normas urbanísticas y los planes de ordenamiento territorial son de "orden público", fundadas en la primacía o prevalencia del interés general, y deben aplicarse de forma inmediata, según lo señala el artículo 18 de la Ley 153 de 1887. Hasta el punto de que el juez puede declarar la "excepción de ilegalidad" respecto de tales licencias, y negarles cualquier efecto.

Atendiendo, entonces a los artículos 1º, 58 y 82 de la Constitución Política, al artículo 18 de la Ley 153 de 1887, y al artículo 1º del Decreto Nacional 1469 de 2010, según la interpretación que ha hecho de tales normas el Consejo de Estado, debe concluirse (i) que las normas urbanísticas son de interés general y de utilidad pública, y por tanto, son de aplicación inmediata, y (ii) que las licencias de urbanismo y construcción otorgan "derechos adquiridos" solo dentro de los términos y el tiempo para que se confieren, o respecto de lo construido con base en ellas; (iii), pero que tales "derechos adquiridos" no se extienden a la estabilidad del régimen jurídico, de modo que éste

²³ Consejo de Estado, Sección Primera, ponente Juan Alberto Polo Figueroa, "Sentencia del 12 de agosto de 1999", Rad. 5500.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, "sentencia del 2 de marzo de 2000".

²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de enero de 2008, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

puede modificar las normas que existían cuando se expidió la licencia e hizo la construcción, y, en ciertos casos, con una indemnización eventual, pueden obligar inclusive al cambio físico de los bienes que se construyeron al amparo de una licencia.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos de la recurrente en este aspecto.

3.3. Argumentos de la recurrente en cuanto a diferenciar las áreas construidas de la ampliación y analizar las medidas a adoptar por la Ciudadela Comercial Unicentro.

Aseveró la recurrente que era necesario diferenciar las ampliaciones de cada uso, porque el crecimiento en las áreas comerciales es del 62.5% y conforme al POT, las áreas privadas son generadoras de estacionamientos, por tanto son los porcentajes de incremento de área privada los que deben ser evaluados.

De otra parte, la recurrente precisó que para el manejo de estas áreas en el estudio de tránsito presentado a consideración de la Secretaría Distrital de Movilidad, la Ciudadela Comercial Unicentro ha considerado ejecutar obras de ampliación de carriles adicionales de las vías públicas, reconstrucción total de andenes públicos, construcción de pasos a desnivel o a nivel para peatones, implementación de nuevos semáforos, generación de plazoletas peatonales de ingreso y construcción de cruces vehiculares a desnivel, entre otras obras que se han venido proponiendo o analizando.

Al mismo tiempo, adujo que la única obra de mitigación de las que han sido analizadas o propuestas, que a la fecha la ciudadela comercial no ha aceptado realizar totalmente a su costo, es la correspondiente a la compra de predios y construcción del intercambio vial de la Calle 127 por Carrera 15, y la continuidad de la Carrera 15, porque esta es una obra de carácter metropolitano, cuyo valor y gestión no le corresponde asumir en forma independiente a la ciudadela comercial, sin tener en cuenta las responsabilidades de gestión y financiación que le correspondería asumir al Distrito.

Consideraciones de la Secretaría al respecto.

En cuanto a la afirmación del incremento de la construcción actual de la Ciudadela, este despacho considera importante mencionar que los porcentajes de crecimiento señalados en el escrito de recurso, esto es 110% (total de ampliaciones de áreas privadas), y 62.5% (para las áreas comerciales de la ampliación oriental con relación a las áreas comerciales existentes), son presentados y valorados de manera separada y en el acto administrativo recurrido se precisó que la propuesta de ampliación sobre dicha ciudadela involucra en un mismo proyecto el desarrollo de



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

una torre mixta de oficinas y comercio, el incremento de la zona comercial y la construcción de más estacionamientos que equivale al 185% de lo actualmente existente.

Lo pretendido por la recurrente es decir que el impacto sólo puede estar referenciado a las áreas comerciales, cuando desde la Resolución 1435 del 30 de julio de 2010, quedo claro que la afectación se presenta por la integralidad del proyecto de plan de implantación, toda vez que este excede en dos veces el proyecto original.

En relación con las últimas afirmaciones de la apoderada de la Ciudadela Comercial Unicentro, se advierte que la figura del plan de implantación establece las cargas atribuibles a quien desarrolla un proyecto, para la mitigación de los impactos que este genera por su construcción. El Plan determina un programa de ejecución de las construcciones del predio que se implanta y en concordancia con las mismas, programa la ejecución de la infraestructura vial que demanda el nuevo uso por el aumento del flujo de usuarios en transporte público y privado, así como la responsabilidad para quien es atribuible dicha carga.

La evaluación de los impactos del proyecto de ampliación de la Ciudadela, incluye el aumento del número de estacionamientos que en la propuesta radicada, duplica la oferta de estacionamientos actual que tiene el Centro Comercial. Esto en la práctica, debido a la rotación que tiene el Centro Comercial (entradas y salidas), aumenta los problemas de congestión en la zona, situación que ya los mismos estudios del promotor advierten como insostenibles en las intersecciones cercanas a la Ciudadela Comercial y que sumado al crecimiento normal del tráfico en la zona, desaconseja técnicamente la implantación sin la provisión de la capacidad vial necesaria y la adecuación de los circuitos de entrada y salida, así como la configuración de los accesos al predio.

El planteamiento de la Administración frente a la propuesta del promotor, ha sido claro en el sentido de que la Ciudad no tiene programada en esa zona la inversión de recursos en malla vial arterial y dado que la red vial actual no soporta el tráfico que genera la implantación, las medidas de mitigación deben incluir la construcción de la red vial arterial para que el uso y la implantación sean posibles. En el evento que dicha circunstancia no se dé, el impacto de la implantación tendría serios efectos en el tráfico de la zona, como la contaminación, el ruido, la accidentalidad, los mayores tiempos de viaje, generando así el empeoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la zona. Sobre este punto la administración planteo al promotor que expresara cual sería su aporte en términos de la mitigación de este impacto y lo exhortó a determinar su participación en el desarrollo de esta infraestructura, sin obtener respuesta a este planteamiento.

En cuanto a la preocupación o la interpretación de que el Distrito impone a los solicitantes del plan de implantación, la adquisición de predios para la construcción de las soluciones viales, es necesario precisar que en la medida que dicha gestión no pueda ser abordada por el promotor, el Distrito cuenta con las herramientas para lograr este objetivo, dado que las construcciones de las



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

vías pueden desarrollarse bajo la figura de un convenio entre el promotor del plan de implantación y el Instituto de Desarrollo Urbano, que cuenta con la experiencia y las herramientas legales para la adquisición predial en el Distrito. Sin embargo, en el marco de la formulación no se llegó a esta instancia, dado que el promotor no acogió los planteamientos de infraestructura vial que se requerían.

Además de lo anotado, es pertinente destacar que la resolución recurrida indicó que los impactos de la ampliación de la ciudadela comercial afectarían la movilidad de la zona donde se encuentra localizada, lo cual ha sido documentado por parte de la Secretaría Distrital de Planeación. Cabe recordar que esta entidad efectivamente solicitó al gestor del proyecto incorporar en los estudios de tránsito, la evaluación de propuestas de mitigación que puedan compartirse entre la ciudadela comercial y el Distrito Capital.

En este orden de ideas, tal como se expresó en el acto recurrido, la ausencia de recursos para modificar la oferta vial que la zona requiere, traería como consecuencia, la imposición de cargas negativas a los ciudadanos que circulan por el sector donde se ubica dicha ciudadela comercial, sobre la base de permitir el desarrollo de metros adicionales de construcción para una actividad privada, que ocasionaría la vulneración de derechos de tercera generación, como el derecho a un ambiente sano, el disfrute del espacio público, contraviniendo los usos del suelo consagrados en la Ley 388 de 1997, restringiendo la prevalencia del interés general sobre el particular, así como la función pública que conlleva el urbanismo de una ciudad frente a la equidad en su desarrollo.

Justamente, la Resolución 1435 del 30 de julio de 2010, expuso que:

"a pesar de la negación de la actual propuesta, para futuras intervenciones como la proyectada, el solicitante deberá formular el proyecto en el marco del trámite de adopción del Plan de Implantación, para lo cual es importante que observe lo consignado en la presente resolución y en los documentos generados durante este trámite, y especialmente lo previsto por el Decreto Distrital 190 de 2004 Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, y las normas que lo desarrollan y complementan".

En adición a lo expuesto, es preciso señalar que la Secretaría Distrital de Movilidad, en comunicación SM-99809-10 del 13 de diciembre de 2010, ha manifestado que no es posible conceptuar sobre las propuestas expuestas por Unicentro en materia de movilidad, toda vez que las evaluaciones que justificarían en cierta medida continuar con la siguiente etapa dentro de la elaboración de un documento de tránsito para mitigar los impactos de la ciudadela comercial carecen de un soporte técnico sólido.

En consecuencia, para este despacho es claro que debido a las condiciones de la Ciudadela Comercial Unicentro, es necesario no sólo de mitigar los impactos negativos que se generan en el sector, sino también de subsanar las insuficiencias en materia de accesibilidad y espacio público, establecidos en los artículos 187 y 182 del Decreto Distrital 190 de 2004, y los Decretos Distritales 596 de 2007 y 1119



Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaría Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

de 2000 modificado por el Decreto Distrital 276 de 2004, pues como se advirtió en la Resolución 1435 de 2010, no existe una propuesta integral de intervención que permita contar con los insumos establecidos en la normativa señalada para hacer la evaluación del proyecto y en esa medida, se procederá a confirmar dicho acto administrativo.

4. Conclusión

Una vez analizados cada uno de los argumentos presentados por la recurrente, esta Secretaría concluye que ninguno de éstos son de recibo. No es cierto que la Secretaria Distrital de Planeación carezca de competencia para exigir y tramitar el instrumento del plan de implantación, aún tratándose de predios en tratamiento de consolidación urbanística, pues como se expresó en los acápites anteriores la normas urbanísticas y procedimentales son normas de orden público y de aplicación inmediata, y frente a éstas no existe ningún tipo de derecho adquirido ni conservación de norma como lo pretende interpretar la recurrente. Como quedo demostrado una interpretación en este sentido vulnera principios constitucionales, derechos colectivos y el ordenamiento jurídico en su conjunto. Dentro de este mismo contexto, no es posible afirmar que el trámite del plan de implantación este sujeto a la voluntad de Unicentro o que por tener un tratamiento de consolidación urbanística en edificación aislamientos, altura etc., se dejen de aplicar las normas del Plan de Ordenamiento Territorial, la Constitución y las demás disposiciones.

Definitivamente, el proyecto presentado no logra mitigar los impactos urbanísticos que genera en materia de movilidad del sector, al no existir una propuesta integral de intervención que permita su ejecución armonizando el interés general con el interés particular en beneficio de toda la colectividad.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Negar las pretensiones formuladas en el recurso de reposición interpuesto por la doctora NOHORA ELIZABETH ACOSTA IRREÑO apoderada de la Ciudadela Comercial *Unicentro*, contra la Resolución 1435 del 30 de julio de 2010, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar la presente resolución a la doctora NOHORA ELIZABETH ACOSTA IRREÑO, identificada con la cédula de ciudadanía 52.961.187 de Bogotá y Tarjeta



Continuación de la Resolución No. 2360

31 DIC 2010

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1435 "POR LA CUAL SE DECIDE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE IMPLANTACION CIUDADELA COMERCIAL "UNICENTRO", expedida por la Secretaria Distrital de Planeación el 30 de julio de 2010.

Profesional de Abogada No. 155.572 del C.S.J., advirtiéndole que contra la misma no procede ningún recurso.

ARTÍCULO TERCERO. Declarar improcedente el recurso subsidiario de apelación interpuesto, de conformidad con los razonamientos esgrimidos en la parte considerativa de la presente decisión.

ARTÍCULO CUARTO. En firme la presente decisión, devolver el expediente a la Subsecretaría de Planeación Territorial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

31 DIC 2010

31 DIC 2010


HEYBY POVEDA FERRO
SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (E)

Revisó: Adriana del Pilar Vergara Sánchez
Proyectó: Mauricio Arévalo Portela.