



Resolución No. 0706 de 2013 17 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

LA SUBSECRETARIA DE PLANEACIÓN TERRITORIAL

En uso de las facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 17, 34, 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la Resolución No. 0088 del 1 de febrero de 2007, el Decreto Distrital 16 de 2013, el Decreto Nacional 2181 de 2006 y,

CONSIDERANDO

Que el Decreto Nacional 2181 de 2006, modificado por el Decreto Nacional 4300 de 2007, reglamenta parcialmente las disposiciones relativas a Planes Parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 en lo concerniente al procedimiento a seguir para la adopción de un plan parcial.

Que mediante oficio con número de radicación 1-2013-23261 del 21 de marzo de 2013, la Sociedad comercial Real State S.A., representada legalmente por el señor Julián Bonilla Nieto, radicó la documentación relacionada al proyecto de Plan Parcial de Renovación Urbana "El Pedregal Torres de las Naciones – Centro Empresarial" (folios 1-9)

Que mediante oficio 2-2013-22624 del 10 de abril de 2013 (folio 11), la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría Distrital de Planeación informó a la sociedad Real State S.A. que:

"(...) verificada la información que reposa en esta Secretaría se constató que la sociedad comercial Aldea Proyectos S.A. mediante radicación 1-2012-32153 del 24 de julio de 2012, complementada a través del oficio 1-2012-37244 del 24 de agosto de 2012, presentó la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana "El Pedregal", el cual se localiza en el área objeto de su solicitud.

Por consiguiente, como quiera que existe un trámite en curso para poder determinar la viabilidad de su solicitud, esta Secretaría se permite realizar las siguientes precisiones:

El artículo 9 del Decreto Nacional 2181 de 2006 establece que "El acto administrativo mediante el cual se expida el concepto favorable de viabilidad indicará que sobre los predios incluidos en el proyecto de plan parcial sobre el cual se rinde el concepto no se podrán adelantar otros proyectos de planes parciales, salvo que de manera concertada entre todos los interesados se redelimita la propuesta de plan parcial, caso en el cual deberá radicarse la nueva propuesta de formulación."(Negrilla y subrayado propio)

La norma transcrita permite concluir que no se pueden estudiar nuevas solicitudes hasta tanto la administración no tenga certeza sobre la viabilidad de un proyecto de Plan Parcial o



Continuación de la Resolución No. **0706** de 2013 17 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

sobre la procedencia de su desistimiento, ya que acceder a ello significaría un desconocimiento de los principios eficacia y economía establecidos en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y el Derecho de Turno contemplado en el artículo 15 de la Ley 962 de 2005.

Por consiguiente, para el caso objeto de estudio se procederá a la devolución de la documentación radicada mediante el oficio de la referencia, toda vez que no se puede proceder a su estudio en razón a que aún se encuentra en trámite la solicitud presentada por Aldea Proyectos S.A.”

Que mediante radicación 1-2013-30542 del 19 de abril de 2013, el doctor Felipe Mutis Téllez en calidad de apoderado especial de Real State S.A., interpone recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del oficio 2-2013-22626 del 10 de abril de 2013 (folio 11-21).

RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Corresponde a esta instancia decidir el recurso de reposición interpuesto el doctor Felipe Mutis Téllez en calidad de apoderado especial de Real State S.A., en contra del oficio 2-2013-22626 del 10 de abril de 2013.

1. Aclaración previa

Antes de entrar a estudiar el caso, es necesario precisar que la norma aplicable a este trámite es la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), toda vez que la solicitud fue radicada mediante comunicación del 21 de marzo de 2013, posterior a la entrada en vigencia de la mencionada Ley.

2. Procedencia

El recurso de reposición presentado por el doctor Felipe Mutis Téllez en calidad de apoderado especial de Real State S.A. es procedente en los términos del artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2012).

De igual manera, corresponde a la Subsecretaría de Planeación pronunciarse sobre el mismo, pues aún cuando la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana, como se verá más adelante, ostenta la competencia para adelantar el procedimiento administrativo tendiente al estudio de los Planes Parciales, como quiera que se configura las condiciones establecidas en el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a esta instancia decidir sobre el mismo en razón a que la competencia para resolver directamente el tema se encuentra establecida en la Resolución No. 0088 del 1 de febrero de 2007 y el Decreto



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013^{17 JUN. 2013}

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

Distrital 16 de 2013. Por lo anterior, la Subsecretaría de Planeación Territorial convalida la decisión adoptada por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana y procede al estudio del recurso de reposición planteado por el doctor Felipe Mutis Téllez en calidad de apoderado especial de Real State S.A.

3. Oportunidad

El doctor Felipe Mutis Téllez en calidad de apoderado especial de Real State S.A. interpone recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del oficio 2-2013-22626 del 10 de abril de 2013 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana, mediante radicación 1-2013-30542 del 19 de abril de 2013.

De lo anterior, se tiene que el recurso fue presentado dentro del término de ley, en razón a que el oficio 2-2013-22626 del 10 de abril de 2013 fue entregado de manera personal y que el mismo se presentó dentro del término establecido por el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

4. Requisitos formales

La interposición del recurso de reposición objeto de estudio se ajusta a lo preceptuado en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), toda vez que se presentó dentro del plazo legal, personalmente, por escrito, sustentando los motivos de inconformidad, con la indicación del nombre y dirección del recurrente.

5. Problema jurídico

De acuerdo con lo planteado por el recurrente, corresponde al despacho determinar: (i) si existe mala fe de la Secretaría Distrital de Planeación al advertir que se podría radicar nuevamente la solicitud siempre que las resoluciones por las cuales se habían establecido las determinantes se encontrarán vigentes (ii) si la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana es competente para pronunciarse sobre una solicitud de Plan Parcial de Renovación Urbana y (iii) si existe violación al debido proceso y al derecho de contradicción de Real State S.A., en los términos plantados por el apoderado de la sociedad recurrente, por la interpretación del artículo 9 del Decreto Nacional 2181 de 2006 y 15 de la Ley 962 de 2005.



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013^{17 JUN. 2013}

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

Para ello, se analizarán la normatividad jurídica aplicable, en especial el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el Decreto Nacional 2181 de 2006, así como los argumentos planteados en el recurso.

6. Argumentos del recurso de reposición

6.1. Procedencia de los recursos de reposición y en subsidio apelación contra el acto administrativo de 10 de abril de 2013

Como quiera que el recurso planteado es procedente en los términos del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), toda vez que el acto que se recurre imposibilita dar continuidad a una actuación administrativa, el despacho no emitirá pronunciamiento de fondo sobre el particular. Empero, como quiera que se alega la mala fe de la Secretaría Distrital de Planeación al advertir que se podrá radicar nuevamente la solicitud siempre que *“las Resoluciones 0277 de 2011, 1063 de 2011 y 0479 de 2012 expedidas por esta entidad se encuentren vigentes”*, el despacho analizará dicho argumento con el fin de establecer la pertinencia de tal afirmación.

6.2. Presunta falta de competencia de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación para pronunciarse sobre la solicitud de formulación de Plan Parcial por parte de Real State S.A.

Para el recurrente, de la simple lectura del Decreto Distrital 016 de 2013 *“pone de presente que la mencionada Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana no tiene competencia para pronunciarse en los procedimientos administrativos de formulación y aprobación de proyectos de planes parciales de renovación urbana”*; pues en su criterio dicha competencia es exclusiva de la Dirección de Planes Parciales de la Subsecretaría de Planeación Territorial. De igual manera, argumentan que como quiera que el mismo decreto establezca que corresponde a la Subsecretaría de Planeación Territorial *“coordinar el proceso de adopción de los planes parciales”*, Real State dirigió la solicitud a dicha dependencia con el objetivo de que esta se pronunciará sobre tal solicitud.

En virtud de lo explicado, consideran que el Director de Patrimonio y Renovación Urbana se extralimitó en sus funciones, incurriendo, en su criterio, en la comisión de una falta disciplinaria, por lo cual se debe proceder a su revocatoria.



Continuación de la Resolución No. **0706** de 2013 ^{17 JUN. 2013}

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

6.3. Presunta violación del derecho al debido proceso y al derecho de contradicción de la sociedad Real State S.A.

Considera el recurrente que con la radicación de la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana "*El Pedregal Torres de las Naciones – Centro Empresarial*", la sociedad que él representa hizo uso legítimo del derecho que le asiste en la toma de decisiones que le afectan, toda vez que es propietaria de un predio dentro del suelo determinado para la formulación del Plan Parcial; por lo cual está facultada para dar inicio al procedimiento administrativo establecido para tal fin.

Por esta razón, argumenta que la Secretaría Distrital de Planeación se encuentra en la obligación de emitir pronunciamiento de fondo sobre tal petición, por lo cual consideran que al no existir un pronunciamiento de fondo esta Entidad vulnera los derechos al debido proceso y al derecho de contradicción en los términos que a continuación se exponen.

6.3.1. Presunta ilegalidad de la devolución de Real State

Explica el recurrente que al momento de radicar la formulación del proyecto, la Resolución 0277 de 2011 se encontraba vigente, por lo cual, reitera, la radicación de la formulación demanda de la Secretaría Distrital de Planeación emitir un pronunciamiento de fondo sobre el particular. Para fundamentar dicha afirmación, trae de presente la Sentencia C-089 de 2011 en cuanto al derecho al debido proceso y realiza una serie de análisis en torno al procedimiento administrativo establecido por el Decreto Nacional 2181 de 2006, concluyendo que el mismo no contempla la devolución de la solicitud, sino que, por el contrario, exige que una vez radicada la formulación se emita concepto sobre su viabilidad o no.

Por otra parte, considera que la forma en la cual se realizó la devolución, esto es de manera personal por parte de un funcionario de esta Secretaría es atípico, y por consiguiente existe una clara ilegalidad frente al mismo, por lo cual considera que se configura una clara vía de hecho que configura una violación al debido proceso.

6.3.2. Presunta falsa motivación y abuso de poder por interpretación incorrecta del artículo 9 inciso tercero del Decreto Nacional 2181 de 2006

Considera que la conclusión a la cual llegó la Secretaría Distrital al momento de devolver la solicitud de formulación constituye una clara manifestación de abuso de poder, pues el inciso 3 del artículo 9 del Decreto Nacional 2181 de 2006 contempla, en su criterio, que dicha disposición es aplicable siempre que exista el acto administrativo que contiene el concepto favorable de viabilidad. Por esta razón, solicita que si existe acto administrativo que establezca tal situación se expida copia del mismo a favor de sus apoderados.



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013^{17 JUN. 2013}

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

6.3.3. Presunta violación a los principios de economía y celeridad

Argumenta el recurrente que se vulneran dichos principios, toda vez que el asunto debió resolverse durante la vigencia de las determinantes, para que otros particulares pudieran ejercer su derecho a formular planes parciales, y no como se hizo, esto es, un día después del vencimiento de la resolución de determinantes. Igualmente, considera paradójico alegar la aplicación de dichos principios, más aún si se tiene en cuenta que *“el procedimiento para expedir nuevas determinantes se puede demorar 4 años, o inclusive más, como ocurrió con las determinantes contenidas en la Resolución 0277 de 2011, cuya solicitud se hizo desde el año 2008 y sólo fueron aprobadas hasta el año 2012”*, por lo cual en el evento de tener que volver a radicar la formulación, los particulares interesados deberán esperar a que se emitan nuevas determinantes, situación que depende por completo de la Secretaría Distrital de Planeación.

Considera que no se puede, so pretexto de la aplicación de principios administrativos, desconocer los derechos al debido proceso y contradicción, ni mucho menos *“adoptar decisiones arbitrarias y contrarias a derecho”*.

6.3.4. Presunta indebida aplicación del derecho de turno

A juicio del recurrente, el procedimiento administrativo aplicable al estudio de los Planes Parciales se encuentra reglamentado por el Decreto Nacional 2181 de 2006, modificado parcialmente y derogado en algunos de sus apartes por el Decreto Ley 019 de 2012; por lo cual, se trata de una norma de carácter especial que regula dicho procedimiento.

Por esta razón, considera que no hay lugar a la aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y mucho menos aquellas relacionadas con el derecho de petición, pues la formulación del Plan Parcial no se encuentra regulada por dicha normativa, sino por las disposiciones especiales de los decretos anteriormente mencionados.

Con lo anterior, el recurrente concluye que como quiera que el derecho de turno se refiera a peticiones de las cuales trata la Ley 1437 de 2011, dicha disposición no le es aplicable a la formulación de proyectos de Planes Parciales. Considera que se hizo una lectura equivocada de la norma, pues el derecho de turno establecido en el artículo 15 de la Ley 962 de 2005 se refiere *“al tiempo de atención de las peticiones y no a la imposibilidad de atender por parte de la administración peticiones que coexisten en un determinado trámite administrativo.”*



Continuación de la Resolución No. **0706** de 2013 17 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

Sobre el particular, refiere que más allá de los argumentos expuestos por la Secretaría Distrital de Planeación, el término para resolver las solicitudes radicadas bajo los números 1-2012-32153 y 1-2012-37244 se encontraban vencidas.

De igual manera, considera que aplicar esta teoría impide la participación de otros propietarios del suelo. Considera que si en gracia de discusión se admitiera que el derecho de turno es aplicable a este tipo de procesos, éste sólo facultaría a la Secretaría a *“respetar el orden de presentación de las peticiones, pero en ningún momento la facultad para devolver una solicitud radicada con el lleno de los requisitos legales bajo el argumento de que existe otra petición en trámite”*; por lo cual, considera que devolver la totalidad de documentos niega y vulnera por completo dicho derecho pues equivale a desaparecer todo rastro de la actuación desplegada por el particular que radicó la solicitud, pues no existiría la única prueba oponible ante terceros, esto es la radicación de la solicitud.

7. Consideraciones de la Secretaria Distrital de Planeación

7.1. Respecto de la procedencia de los recursos de reposición y en subsidio apelación contra el acto administrativo de 10 de abril de 2013

Tal como se manifestó en el numeral 6.1. del presente acto administrativo, como quiera que el recurso planteado es procedente en los términos del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), toda vez que el acto que se recurre imposibilita dar continuidad a una actuación administrativa; por lo cual, el despacho no emitirá pronunciamiento de fondo sobre el particular.

Sin embargo, como dentro del mismo acápite el recurrente manifiesta que existe mala fe de la Secretaría Distrital de Planeación al advertir que se podrá radicar nuevamente la solicitud siempre que *“las Resoluciones 0277 de 2011, 1063 de 2011 y 0479 de 2012 expedidas por esta entidad se encuentren vigentes”*, el despacho procederá a realizar el análisis de dicho argumento con el fin de establecer la pertinencia de tal afirmación.

En efecto, contrario a lo manifestado por el recurrente, la salvedad realizada por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana en el oficio que hoy se recurre no tenía como objetivo menoscabar los derechos de la sociedad Real State S.A. Por el contrario, dicha información pretendía poner de presente al interesado una situación particular en cuanto al procedimiento que se pretendía adelantar.

En este sentido, pretender darle alcances o interpretaciones distintas a la mera finalidad de informar sobre dicha situación significa desconocer la potestad que tiene la administración distrital de comunicar



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013 17 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

a los administrados sobre la vigencia de los actos administrativos, especialmente cuando la existencia de la misma esta sujeta a su vigencia.

Por esta razón, no puede, ni debe manifestarse que existió mala fe por parte de la administración distrital. Si en gracia de discusión la tesis planteada por el recurrente fuese aceptada, para que ello tuviere lugar, tal como lo ha manifestado la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional¹, se debe proceder a desvirtuar la presunción constitucional de la buena fe “*con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente*”; es decir, correspondería al recurrente probar tal situación, condiciones que no se encuentra acreditada en el sub-examine.

En virtud de lo expuesto, al existir presunción constitucional de buena fe, la mala fe debe ser demostrada, y al no existir prueba que permitan desvirtuarla, los argumentos planteados por los recurrentes en cuanto a la presunta mala fe de la administración al momento de expedir el oficio 2-2013-22624 no están llamados a prosperar.

7.2. En cuanto a la presunta falta de competencia de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana para pronunciarse sobre la solicitud de formulación de Plan Parcial de Renovación Urbana por Real State S.A.

Sobre el particular, debe manifestarse que el Decreto Distrital 16 de 2013, “*Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones*”, reglamenta las funciones asignadas a la Subsecretaría de Planeación Territorial y a las Direcciones de Planes Parciales y Patrimonio y Renovación Urbana. Esta aclaración es de vital importancia pues, contrario a lo manifestado en el recurso, la competencia asignada por el decreto ibídem para el procedimiento administrativo de los Planes Parciales no es exclusiva de alguna de las dependencias mencionadas, por el contrario demanda de la actuación conjunta y coordinada de éstas.

En este contexto, revisada la Resolución 088 de 2007 y el Decreto Distrital 16 de 2013, se constató que compete a la Subsecretaría de Planeación Territorial “*definir las determinantes para la formulación de los Planes Parciales y decidir sobre la viabilidad de los mismos*” y “*coordinar el proceso de adopción de los Planes Parciales*”.

Ahora bien, en cuanto a las competencias de las Direcciones de Planes Parciales y Patrimonio y Renovación Urbana, se debe indicar que dichas funciones se ejercen de manera coordinada por las Direcciones en comento, toda vez que los artículos 11 y 15 del Decreto Distrital 16 de 2013 deben entenderse armónicamente y no de manera aislada. Veamos por que:

¹ Sentencia C-1194 de 2008. M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013 7 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

Para el caso específico de la renovación urbana, el artículo 11 del Decreto Distrital 16 de 2013 establece como funciones de la Dirección de Patrimonio y Renovación urbana las siguientes:

"(...) f) Elaborar la reglamentación para los sectores definidos como de renovación urbana y los que se incorporen posteriormente.

g) Adelantar las acciones necesarias para la pre-delimitación de los planes parciales de renovación urbana.

h) Preparar los asuntos concernientes a la renovación urbana y demás asuntos que se deban llevar al Comité Distrital de Renovación Urbana.

i) Realizar las acciones necesarias que posibiliten la coordinación interinstitucional tendiente a articular los planes de las entidades con los del Distrito en los aspectos físicos y urbanísticos relacionados con la renovación urbana."

A su vez, mediante acta de mejoramiento 0163 de diciembre 30 de 2011, se aprobó el procedimiento interno M-PD-143 relacionado al trámite administrativo de los Planes Parciales de Renovación Urbana, en el cual se evidencia que la competencia para el estudio del mismo se encuentra asignado a la entidades descritas y en especial a la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana, por ser un asunto de renovación urbana.

Como se puede observar, las funciones descritas le son asignadas a la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana en razón a la temática general de la renovación urbana y no al instrumento mediante el cual se desarrollen los sectores a los cuales se les asigna dicho tratamiento; de ahí que al ser el Plan Parcial de Renovación Urbana el instrumento mediante el cual se establecen las normas urbanísticas para las áreas de la ciudad sujetas a tal tratamiento, corresponde a dicha Dirección adelantar el estudio de estos para posteriormente definir la reglamentación aplicable.

Lo anterior no significa un desconocimiento de las competencias que el artículo 15 del Decreto Distrital 16 de 2013 asignó a la Dirección de Planes Parciales, pues como se explicó el proceso de estudio, viabilidad y posterior adopción del instrumento de planeamiento demanda la coordinación general de los procesos y la expedición de los actos administrativos por parte de la Subsecretaría de Planeación Territorial, el estudio y elaboración de las normas aplicables a dichos sectores por parte de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana y la supervisión y conceptualización frente al procedimiento por parte de la Dirección de Planes Parciales.

En este sentido, puede consultarse el oficio 2-2013-31229 mediante el cual, esta Subsecretaría, previo visto bueno de la Dirección de Análisis y Concepto Jurídicos emitió concepto sobre el particular. Por las razones expuestas la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana es competente para adelantar

W



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013 17 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

el estudio de la formulación del proyecto de Plan Parcial; por lo cual los argumentos planteados por el recurrente frente a este aspecto no están llamados a prosperar.

7.3. Presunta violación del derecho al debido proceso y al derecho de contradicción de la sociedad Real State S.A.

El recurrente desarrolla este argumento en torno a la presunta ilegalidad de la devolución de la formulación de Real State S.A., la falta de motivación y abuso de poder por interpretación incorrecta del artículo 9 del Decreto Nacional 2181 de 2006, la violación de los principios de economía y celeridad, así como la indebida aplicación del derecho de turno, por lo que este despacho se pronunciará sobre cada uno de estos aspectos de la siguiente manera.

Independientemente del procedimiento administrativo que se deba seguir para dar trámite a una solicitud, el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) establece que:

"Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.(Subrayado propio)."

El artículo transcrito define el derecho de petición, en el segundo inciso, como *"toda actuación que inicie cualquier persona" ante alguna autoridad para "obtener pronta resolución", descripción de la que se resaltan los siguientes elementos: En el primero se encuentra en la expresión toda actuación con la que inicia la frase, la cual significa que siempre que una persona se dirige a una autoridad lo hace en ejercicio del derecho de petición (...). La palabra actuación en este no debe ser entendida como actuación administrativa sino como cualquier tipo de actuación que se adelante ante una autoridad, de manera que toda solicitud de prestación de un servicio a cargo de la Administración se hace en ejercicio del derecho de petición, y por ello mismo goza de las protecciones legales y judiciales de este derecho fundamental"*.²

Ahora bien, en lo que refiere al procedimiento administrativo a seguir para el estudio y aprobación de los Planes Parciales, es claro que la norma especial que regula el procedimiento aplicable es el Decreto Ley 019 de 2012 y las normas establecidas por los Decretos Nacionales 2181 de 2006 y 4300 de 2007. Empero, ello no significa que no sea posible aplicar las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y Ley 962 de 2005, ya que no sólo cualquier actuación que se adelante ante la administración trae consigo el ejercicio del derecho de

² ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, Ed. Legis, 2011, Pág. 35.



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013 17 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

petición, también el Código de Procedimiento Administrativo establece en su artículo 34 que *“Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código”* (Subrayado propio).

En este sentido, son aplicables a los diferentes procedimientos administrativos las normas generales que regulan las actuaciones ante la administración pública, y en especial aquellas relacionadas con el derecho de petición, en las condiciones definidas por la ley.

Por esta razón, debe indicarse que el artículo 9° del Decreto Nacional 2181 de 2006 no fue objeto de interpretación, pues su identificación dentro del texto de la comunicación buscaba establecer un criterio objetivo para determinar si era pertinente o no proceder al estudio de dos o más formulaciones de planes parciales, partiendo del hecho de que al momento de decidir sobre la viabilidad de un proyecto de plan parcial, el acto administrativo debe establecer la prohibición de radicar nuevas solicitudes para la zona objeto del proyecto.

En este orden de ideas, al existir una radicación previa que se encuentra en proceso de estudio, mal haría la administración al aceptar otra radicación en la misma zona, pues ello significaría que ante una eventual viabilidad de la primera, la segunda terminaría siendo rechazada, por la expresa prohibición establecida en el artículo 9° del Decreto Nacional 2181 de 2006. Esta misma situación se podría dar si por cuestiones propias del procedimiento, la segunda radicación se resolviera antes de la primera radicación. Por lo anterior, aceptar que se tramiten y resuelvan dos solicitudes conllevaría inversiones cuantiosas por parte de los interesados y de la administración, lo cual conllevaría un desconocimiento de los principios establecidos en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Por esta razón, la aplicación del *Derecho de Turno* contemplado en el artículo 15 de la Ley 962 de 2005, tal como lo manifestó la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos en memorando 3-2010-06987, busca que la administración distrital establezca una diferenciación con base en un elemento objetivo que consiste en dar la prioridad o preferencia a las peticiones o solicitudes según el orden en que hayan sido presentadas, materializando con ello el principio de imparcialidad establecido en la Constitución y la Ley.

Por consiguiente, al establecerse dicha prevalencia o prioridad según el orden de las solicitudes radicadas, para el caso objeto de estudio se constató que la sociedad comercial Aldea Proyectos S.A., a través del señor Julián Bonilla Nieto, mediante radicación 1-2012-32153 del 24 de julio de 2012, complementada a través del oficio 1-2012-37244 del 24 de agosto de 2012, presentó la formulación del



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013, 7 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

Plan Parcial de Renovación Urbana “*El Pedregal*”, el cual se localiza en el área objeto de la formulación que fue devuelta, y que a la fecha se encuentra en estudio por parte de esta Secretaría.

En este sentido, al existir una radicación previa a la solicitud de la sociedad Real State S.A., la aplicación del derecho de turno permite establecer un criterio objetivo para establecer qué formulación estudiar, no por las condiciones particulares y subjetivas de las mismas, sino por la aplicación del principio general del derecho “*Prior in tempore, potior in iure*”, esto es primero en el tiempo primero en el derecho.

La decisión adoptada, cuestionada por el recurrente, responde a la doctrina que sobre el particular ha expedido la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de esta Secretaría. Lo anterior no significa que los propietarios de los predios que se encuentran dentro del área delimitada para un Plan Parcial no puedan poner en consideración sus dudas, recomendaciones u observaciones en cuanto al proyecto de renovación urbana. Para solucionar lo anterior, el artículo 8 del Decreto Nacional 2181 de 2006 faculta a los propietarios a expresar sus “*recomendaciones y observaciones*” al proyecto de Plan Parcial, las cuales se decidirán en “*el acto que resuelva sobre la viabilidad de la propuesta de plan parcial*”; por lo cual, si es del interés de los propietarios, estos pueden radicar observaciones, sugerencias y propuestas técnicas, sociales y legales a la propuesta de Plan Parcial.

De igual manera, la decisión adoptada tampoco desconoce los derechos de los propietarios del suelo, toda vez que de ser viable el proyecto urbanístico estudiado, este no concede derechos patrimoniales, económicos o de gestión sobre los demás predios que se encuentran en el área de delimitación, pues el Decreto de Adopción de un Plan Parcial define las condiciones normativas, urbanísticas y de gestión que deben seguir los propietarios de los suelos para redesarrollar sus zonas, quedando ello sujeto a las actuaciones particulares que estos realicen para tal fin.

Conforme con lo explicado, no puede entenderse, como erróneamente lo argumenta el recurrente, que exista ilegalidad en cuanto a la devolución de la formulación, pues ello se ajusta a una adecuada interpretación del artículo 15 de la Ley 962 de 2005; buscando garantizar con ello los principios de economía y celeridad, al proceder con eficiencia optimizando los recursos de la administración pública y que la actuación administrativa no se vea truncada por otras situaciones particulares propias del procedimiento administrativo.

Para el caso objeto de estudio, tampoco se configura abuso de poder o falsa motivación por parte de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana al expedir el oficio recurrido, pues los elementos subjetivos que sobre el particular ha establecido la jurisprudencia del Consejo de



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013 17 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

Estado no se configuran en el caso en cuestión. En efecto, dicha corporación³ ha manifestado que:

“La desviación de poder consiste en que determinada atribución de que está investida una autoridad se ejerce, no para obtener el fin que la ley persigue y quiere, sino otro distinto. Para que se configure la desviación de poder es necesario que quien alega aporte al proceso los elementos directos o indirectos que demuestren el interés particular y malintencionado que movió al funcionario al expedir el acto, pero en este caso el actor no solo no plantea cuales fueron los motivos torcidos, sino que tampoco allega prueba alguna que así lo permita deducir.

(...) La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad. La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable”. (Subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, como quiera que no se encuentra probado los elementos subjetivos que permitan configurar el abuso de poder y la falsa motivación, sino que por el contrario existen elementos jurídicos suficientes que permiten deducir que las actuaciones de las Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana se ajustaron a los postulados establecidos por la Constitución Política y la ley, ya que la decisión que se adoptó se ajustó a la doctrina e interpretación que esta entidad había desarrollado sobre el particular, en especial a lo manifestado por la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos en memorando 3-2010-06987, los argumentos planteados frente a este aspecto no están llamados a prosperar.

En cuanto al procedimiento adoptado para la devolución de la documentación, debe indicarse que el mismo se adelantó en consideración a que el rechazo de la solicitud se hizo mediante una comunicación y que no era posible hacer la entrega de la misma de otra manera. Si en gracia de discusión la tesis planteada por el recurrente resultara ser válida, no podría hablarse de violación al debido proceso, habida cuenta que el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011 establece que se subsana los errores de notificación cuando “la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales”, tal como ocurrió en el sub-examine.

Por estas razones, los argumentos planteados por el recurrente no están llamados a prosperar, pues la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana ostenta la competencia para elaborar la normatividad para los sectores catalogados como de renovación urbana, independientemente del instrumento de planeamiento que se adopte para el efecto, y a que la interpretación del artículo 15

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda -Subsección "A". Magistrada Ponente: Doctora Clara Forero de Castro. Santa Fe de Bogotá Veinte (20) de Marzo de Mil Novecientos Noventa y Siete (1997).

W



Continuación de la Resolución No. 0706

de 2013 ¹⁷ JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

de la Ley 962 de 2005 y la aplicación del artículo 9 del Decreto Nacional 2181 de 2006, se realizó buscando garantizar la aplicación de los principios y postulados que se encuentran establecidos en la Constitución y la Ley, en especial aquellos relacionados con la imparcialidad, economía y celeridad.

Por otra parte, el despacho procederá a realizar un análisis en cuanto a las condiciones particulares del caso objeto de estudio.

8. Condiciones particulares del caso objeto de estudio

El presente recurso es consecuencia de la devolución de la radicación de la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana "*El Pedregal, Torres de las naciones-Centro Empresarial*" presentada por la Sociedad Comercial Real State S.A. Lo anterior, por cuanto se encontraba en trámite ante este despacho la formulación del proyecto de Plan Parcial de Renovación Urbana "*El Pedregal*" presentado para su estudio por la Sociedad Comercial Aldea Proyectos S.A.

En este sentido, si bien son sociedades comerciales diferentes, llama la atención del despacho que revisados los certificados de existencia y representación legal de Real State S.A. (folios (19-21) y Aldea Proyectos S.A. (folio 22-24) se presenten las siguientes condiciones comunes:

- a. Ambas sociedades tienen su dirección de notificación judicial y comercial en la Carrera 7 No. 113 -43 Of. 302.
- b. Las sociedades tienen como email comercial ogomez@aldea.com.co
- c. En Aldea Proyectos S.A. la junta directiva principal esta conformada por Nelson Julián Bonilla Nieto, Liliana Hurtado Casas y Blanca Lilia Nieto de Bonilla, y la suplente esta conformada por Claudia Nieto Bonilla.
- d. En el Real State S.A. la junta directiva principal esta conformada por Nelson Julián Bonilla Nieto, María Laudice Casas Pedraza y Rosalba Betancourt Vergara, y la suplente es Liliana Hurtado Casas.
- e. Que es gerente general de Real State S.A. Nelson Julián Bonilla Nieto, quien ostenta la calidad de primer suplente de gerente en la sociedad comercial Aldea Proyectos S.A.
- f. Que el revisor fiscal en ambas sociedades es Carlos Humberto Navarrete González.

De igual manera, revisado el certificado de Libertad y Tradición del inmueble ubicado en la Calle 101 No. 7-40 (folios 7 – 9) se evidenció que el mismo fue transferido por parte de Aldea Proyectos S.A. a Real State S.A. el día 07 de marzo de 2013, eso es cinco (5) días después del



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013 17 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

recibido de la citación que se le hizo a la sociedad comercial Aldea Proyectos S.A. para que se notificará del acto administrativo del desistimiento, Resolución 0127 de 2013.

También se presenta similitud en los proyectos de Planes Parciales, al punto de que el proyecto de Decreto de Plan Parcial y el Documento Técnico de Soporte radicado por la Sociedad Aldea Proyectos S.A. mediante radicación 1-2013-41250 del 7 de junio de 2013 hace referencia a Real State S.A. como promotor del Plan Parcial "El Pedregal", y no a la sociedad Aldea Proyectos S.A. dentro de su contenido.

Por esta razón, el despacho exhorta al recurrente a que sus actuaciones se ajusten a los principios de lealtad, buena fe y transparencia, tal como lo dispone el artículo 83 bajo el postulado "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas".

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho *"De acuerdo con la doctrina el principio de la buena fe constituye pieza fundamental de todo ordenamiento jurídico, habida consideración del valor ético que entraña en la conciencia social, y por lo mismo, de la importancia que representa en el tráfico jurídico de la sociedad. Contenido ético que a su vez incorpora el valor de la confianza dentro de la base de las relaciones sociales, no como creación del derecho, que sí como presupuesto, con existencia propia e independiente de su reconocimiento normativo. La buena fe se refiere exclusivamente a las relaciones de la vida social con trascendencia jurídica, sirviendo al efecto para valorar el comportamiento de los sujetos de derecho, al propio tiempo que funge como criterio de reciprocidad en tanto se toma como una regla de conducta que deben observar los sujetos en sus relaciones jurídicas, esto es, tanto en el ámbito de los derechos como en la esfera de los deberes y obligaciones"*⁴.

En tal sentido, es necesario no perder de vista que el principio de la buena fe no sólo ordena que las partes actúen sin la intención de causar un daño, también involucra el concepto de lealtad y respeto por los derechos ajenos, de tal suerte que una vez revisadas las actuaciones dentro de un procedimiento administrativo no haya asomo de duda respecto de la intenciones de cada uno de los intervinientes y el respeto de cada uno de sus derechos.

Para el caso objeto de estudio, las condiciones o similitudes en cuanto a la conformación de las personas jurídicas llama notoriamente la atención, si se tiene en cuenta que al momento de la radicación y devolución de la formulación se encontraba en trámite el recurso de reposición interpuesto por la Sociedad Aldea Proyecto S.A. en contra del desistimiento de la formulación del Plan Parcial "El Pedregal" y que la tradición del inmueble con el cual la sociedad Real State S.A. presentó su formulación se dio con posterioridad a dicho desistimiento.

⁴ Sentencia C- 840 de 2001. Magistrado ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería, Bogotá D.C., nueve (9) de agosto de dos mil uno (2001)



Continuación de la Resolución No. 0706 de 2013 17 JUN. 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

Por lo explicado, aún cuando son personas jurídicas independientes, no debe perderse de vista que estas actúan a través de las personas naturales, autorizados o apoderados que las representan, correspondiéndole a estos actuar acorde con los postulados descritos y no desconocer los mismos, so pretexto del ejercicio del derecho de propiedad y de asociación, pues tal situación podría constituir un abuso de derecho y de los actos propios.

En cuanto al abuso del derecho de asociación y de la personalidad jurídica de las sociedades, la Superintendencia de Sociedades⁵ ha establecido que:

"En cuanto al abuso del derecho, se impone detenerse en la sentencia de septiembre 6 de 1.935 proferida por la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, cuyos apartes más importantes se transcriben a continuación:

"Para ver si la teoría del abuso del derecho es aplicable de conformidad con nuestra legislación, es conveniente analizar lo que se entiende por ella.

Tiene por fundamento la consideración de que el derecho es una función que debe ejercerse para el cumplimiento del fin social y sobre la base de estricta justicia, o sea, sin traspasar los límites de la moral: porque - como dicen los tratadistas de esta teoría - "no se conforma el derecho con el ejercicio de las facultades que con arreglo a las normas nos corresponden; exige que las mismas sean ejercidas no sólo sin perjuicio de los demás, del todo social, sino también con la intención de no dañar con un fin lícito y moral simultáneo."

La misma entidad manifestó con posterioridad⁶ que:

"Del mismo modo, debe anotarse que el solo hecho de acometer actividades en detrimento de los intereses de terceros, tipifican figuras como el abuso del derecho, fraude a la ley y un enriquecimiento sin causa.

El abuso del derecho: Es indiscutible que el derecho ha sido concebido para que en su ejercicio se vean reflejadas las finalidades sociales de bienestar, y junto con él la justicia y la moral.

Como dicen los tratadistas de esta teoría, no se conforma el derecho con el ejercicio de las facultades que con arreglo a las normas nos corresponden, sino que exige que ellas sean ejercidas no sólo sin perjuicio de los demás, la sociedad, sino también con la intención de no dañar con un fin lícito y moral simultáneo. Y el hecho de que los asociados tengan un comportamiento alejado de sus deberes significa una actuación dolosa o culposa. En otras palabras, su conducta se dirige con la intención de infringir daño, o sencillamente se actúo con negligencia o impericia o falta de diligencia e impericia."

⁵ Oficio 220- 12950 del 27 de marzo 1998, publicado en el Libro de Doctrinas y Conceptos Jurídicos, año 2000

⁶ Superintendencia de Sociedades Concepto 220-41615.



0706

17 JUN. 2013

Continuación de la Resolución No. _____ de 2013

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra el oficio 2-2013-22624 expedido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial

Los conceptos transcritos permiten concluir que aun cuando existen garantías para el ejercicio del derecho de asociación, este derecho no es absoluto y se encuentra restringido por los principios de lealtad, buena fe y transparencia, situación que debe orientar las actuaciones de los particulares ante la administración pública.

Por las razones expuestas, como quiera que el acto administrativo del 10 de abril de 2013 se encuentra amparado por las disposiciones legales y constitucionales estudiadas, y que no se vulneró el derecho al debido proceso y a la contradicción de Real State, este despacho considera que no se debe acceder a las peticiones realizadas en el recurso, razón por la cual el oficio recurrido será confirmado en su integridad.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Negar el recurso de reposición interpuesto por la sociedad Real State S.A., a través de su apoderado especial, Dr. Felipe Mutis Téllez, en contra del oficio 2-2013-22624.

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar personalmente la presente Resolución al doctor Felipe Mutis Téllez en calidad de apoderado especial de Real State S.A. y al señor Nelson Julián Bonilla, Representante Legal de Real State S.A.

ARTÍCULO TERCERO. Notificado este acto administrativo, remitir la presente actuación administrativa a la Subsecretaría Jurídica de esta entidad a efectos de que se de trámite al recurso se apelación interpuesto por la sociedad Real State S.A.

Dada en Bogotá D.C., a los 17 JUN. 2013

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE


LILIANA MARÍA OSPINA ARIAS
Subsecretaria de Planeación Territorial

Revisó:
Proyectó:

José Antonio Velandia Clavijo - Director de Patrimonio y Renovación Urbana
Israel Mauricio Llache Olaya - Abogado Contratista DPRU