



Resolución No. 0290 25 MAR 2011

*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

## LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de sus facultades legales, en especial de las conferidas por el numeral 2º del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, literal n) del artículo 4º del Decreto Distrital 550 de 2006 y

### CONSIDERANDO

I. Que el 2 de septiembre de 2010, mediante el radicado 1-2010-36845 el doctor JUAN MANUEL GONZÁLEZ GARAVITO identificado con cédula de ciudadanía 80.427.548 de Madrid, Cundinamarca y tarjeta profesional 62.209 del Consejo Superior de la Judicatura, en su condición de apoderado de la sociedad Constructora Bolívar S.A. interpuso ante la Secretaría Distrital de Planeación el recurso de queja contra el oficio 2-2010-31091 del 26 de agosto de 2010, decidido por la Secretaria Distrital de Planeación a través de la Resolución 1902 del 22 de octubre de 2010 *"Por la cual se decide el recurso de queja interpuesto contra el oficio 2-2010-31091 del 26 de agosto de 2010 suscrito por la Subsecretaria de Planeación Territorial"*, que resolvió (folios 317 a 322):

***“ARTÍCULO PRIMERO.** Conceder el recurso de queja interpuesto contra el oficio 2-2010-31091 del 26 de agosto de 2010, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.*

***ARTÍCULO SEGUNDO:** Estudiar las pretensiones formuladas en el recurso de apelación interpuesto contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2010”.*

II. Que el 12 de mayo de 2010, según el radicado 1-2010-20524 el doctor Juan Manuel González Garavito, de las calidades anotadas, interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 con los argumentos que se esgrimen a continuación (folios 217 a 247):

a. Expresó sobre la naturaleza jurídica de la comunicación impugnada, que el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009, constituye un acto administrativo dado que culmina el trámite de adopción del plan parcial sobre el predio *"El Consuelo"* iniciado en el año 2001, dando por terminado este procedimiento *"...que venía desarrollándose durante 8 años..."* en los que se llevaron a cabo, tanto por el particular como por la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital de Ambiente y la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, actividades destinadas a la adopción de dicho instrumento, lo cual permite establecer que era objeto de análisis por parte de la administración distrital, en aras de determinar los presupuestos para su adopción.



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

Indicó que el artículo 13 del Código Contencioso Administrativo, citado por la Secretaría Distrital de Planeación en el oficio impugnado para declarar desistido el trámite del plan parcial sobre el predio “El Consuelo” no aplica para un trámite que ha tenido una duración de ocho años, en el cual “a pesar de la indefinición de procedimientos en cuanto al Plan de Recuperación Morfológica y Ambiental, para la aprobación del plan parcial, ha cumplido con los requerimientos y ha seguido la ruta trazada por **las entidades competentes**” se surtieron actividades tanto por el particular como por las entidades encargadas del mismo, por lo cual no considera aceptable que por medio de un desistimiento se desestimen actuaciones administrativas adelantadas durante esos años (Negrilla dentro del texto original).

b. Manifestó respecto de la protección del derecho al debido proceso y al principio de confianza legítima, que cuando se inicia un trámite frente a la administración para la expedición de un acto administrativo, esta debe respetar el debido proceso, sin que sea admisible que lo termine de manera abrupta, frustrando las expectativas que “*legítimamente se ha formado el particular*”, generando perjuicios para el interesado.

c. Consideró frente a la oportunidad para presentar el plan parcial y el Plan de Recuperación Morfológica y Ambiental en adelante PMRRA, que si la intención de la entidad era la de terminar el trámite dada la dificultad para definir el procedimiento de éste último, debió haber negado la aprobación del plan parcial mediante un acto administrativo en el cual se señalaran las razones por las cuales el particular incumplió y la manera como debía llevar el procedimiento, o si se consideraba que el predio objeto de dicho instrumento no era apto para el desarrollo urbanístico por sus antecedentes ambientales, se ordenara la afectación del mismo.

En esa medida, afirmó que a lo largo del trámite de expedición de este instrumento, ha existido falta de claridad en cuanto a las etapas a seguir para su adopción, lo cual se ha reflejado en las distintas manifestaciones de las entidades distritales en torno al momento en que el PMRRA debe ser presentado para la adopción del plan parcial, lo cual se sustentó aludiendo a los oficios 2-2001-19337 del 10 de octubre de 2001, 2-2004-07214 del 4 de abril de 2004 y 2-2008-12155 del 18 de abril de 2008 expedidos por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el oficio 2001EE26391 del 31 de octubre de 2001 y el Memorando SJ 1062 del 19 de noviembre de 2004 de la Secretaría Distrital de Ambiente y la comunicación 1-2001-29941 del 14 de noviembre de 2001 de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, los cuales se relacionan en el numeral 4 de la presente resolución.

Estimó que de acuerdo con el artículo 7º del Decreto Nacional 2181 de 2006, no es en la etapa de formulación del plan parcial el momento en que el particular debe allegar el PMRRA y mucho menos una aprobación del plan ya ejecutado, porque se trata de una materia que forma parte de los determinantes ambientales por lo que su alcance debe estar previsto antes de la formulación, de manera que sea objeto de estudio con el plan parcial. De esta forma, consideró el impugnante que es necesario definir el momento en el cual debe ser allegado el PMRRA.

192



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

Sostuvo que si bien, en el plan parcial se adquieren derechos y obligaciones, muchas de estas últimas sólo se pueden materializar en la ejecución de las obras aprobadas mediante una licencia de urbanización, por lo que puede afirmarse que las que se realicen en el marco del PMRRA, se encuentran ligadas a las aprobadas mediante licencia urbanística.

d. Expresó que la sociedad que representa está dispuesta a continuar su trámite de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Nacional 2181 de 2006, no siendo aceptable que se ignoren las actuaciones surtidas tendientes a la adopción del plan parcial del predio *"El Consuelo"*.

Con base en todo lo expuesto solicitó el impugnante que se revoque el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 y se continúe el trámite correspondiente a la adopción del plan parcial definiendo la vía administrativa a seguir o señalar las razones técnicas y jurídicas por las cuales se presenta la imposibilidad de desarrollo urbanístico.

**III.** Que el 26 de agosto de 2010, a través del radicado 2-2010-31091 la Subsecretaria de Planeación Territorial y la Directora de Planes Parciales, se pronunciaron frente a los recursos de reposición y en subsidio de apelación antes citados, manifestando que del contenido del oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 *"no se desprende calidad alguna de acto administrativo, en virtud del cual procedan los recursos de la vía gubernativa, principalmente porque dicho documento no está decidiendo un asunto de fondo, ni tampoco pone fin a la actuación administrativa..."* (folios 283 a 284).

**IV.** Que el 26 de noviembre de 2010, con el radicado 2-2010-44435, la Directora de Trámites Administrativos de esta entidad solicitó al apoderado de la Sociedad Constructora Bolívar, S.A., documentos que pudiera tener en su poder, que fueran relevantes y pertinentes para el estudio del recurso de apelación interpuesto contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 (folios 366 y 367), el cual fue respondido por dicho apoderado el 1º de diciembre de 2010, mediante el radicado 1-2010-49367.

El anterior oficio fue adicionado a través de la radicación de esta Secretaría 1-2010-51982 del 23 de diciembre de 2010, en el que se allegaron documentos referidos a las gestiones adelantadas para la adopción del plan parcial *"El Consuelo"* por la Secretaría Distrital de Planeación, -SDP- antes Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DAPD-, la Secretaría Distrital de Ambiente, -SDA-, antes Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- y la Dirección de Prevención y Atención de Emergencia -DPAE- hoy FOPAE (folios 368 a 407 y carpeta 2 en 183 folios).

### **RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO**

Corresponde a este despacho estudiar las pretensiones formuladas en el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009, a lo cual se procede, previas las siguientes consideraciones.



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

### **1. Procedencia**

El Código Contencioso Administrativo, establece que el recurso de apelación procede ante el inmediato superior, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas.

En este orden de ideas, se resolverá el recurso subsidiario de apelación interpuesto por el doctor Juan Manuel González Garavito en su calidad de apoderado de la sociedad Constructora Bolívar S.A., toda vez que cumple lo preceptuado en el artículo 50 numeral 2º del Código Contencioso Administrativo.

### **2. Oportunidad**

El artículo 51 del Código Contencioso Administrativo dispone:

*“Artículo 51.- Oportunidad y presentación. 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 la publicación según el caso (...).”*

Revisado el expediente que contiene los antecedentes del trámite objeto de estudio, se verificó que contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 fue interpuesto el recurso de reposición y en subsidio de apelación por el doctor Juan Manuel González Garavito, apoderado de la sociedad Constructora Bolívar S.A. el 12 de mayo de 2010 (folios 217 a 247), y sobre el mismo dio respuesta la Subsecretaria de Planeación Territorial y la Directora de Planes Parciales el 20 de agosto de 2010, con el radicado 2-2010-31091 señalando que contra dicho oficio no procedían los recursos de la vía gubernativa, lo cual desató la interposición del recurso de queja por parte del citado apoderado, concediéndose la misma mediante la Resolución 1902 del 22 de octubre de 2010 antes señalada.

### **3. Requisitos formales**

Es preciso advertir tal como lo señala el impugnante en su escrito de recurso de reposición y en subsidio de apelación que el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009, es un acto administrativo que debía ser notificado en los términos y condiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo e igualmente debía señalar los recursos que contra ella procedían.

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que en la Resolución 1902 del 22 de octubre de 2010 antes aludida, se señaló que en aras de preservar el derecho de defensa de la sociedad Constructora Bolívar S.A., el oficio impugnado ostenta el carácter de acto administrativo, y por tal razón resolvió que se estudiarían los argumentos del recurso subsidiario de apelación, este despacho procederá en consecuencia, a su análisis considerando que el mismo fue presentado personalmente, por escrito,



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

sustentado con expresión concreta de los motivos de inconformidad, con indicación del nombre y dirección del recurrente.

#### **4. Análisis de los argumentos contenidos en el recurso subsidiario de apelación**

##### **4.1. Sobre la naturaleza jurídica del oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009**

Frente a la afirmación referente a que el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009, constituye un acto administrativo que culmina el trámite de adopción del plan parcial sobre el predio “*El Consuelo*” iniciado en el año 2001, este despacho observa que el mismo ostenta las características suficientes para considerarlo como un acto administrativo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que dicha comunicación señaló que el trámite del plan parcial del predio “*El Consuelo*”, se encuentra “*desistido por vencimiento de términos de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Código Contencioso Administrativo*”, por lo que su adopción “*podrá reiniciarse sujeto a las condiciones, tiempos y formalidades previstas en los Decretos Nacionales 2181 de 2006 y 4300 de 2007, además de lo dispuesto en el Decreto Nacional 4259 de 2007*”.

En relación con este planteamiento del impugnante, quien considera que el artículo 13 del Código Contencioso Administrativo no le resulta aplicable a una gestión de más de 8 años, éste despacho encuentra que no le asiste razón, pues no consta dentro de las actuaciones del presente análisis que el interesado haya dado respuesta a las observaciones planteadas por parte del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el oficio 2-2001-19337 del 10 de octubre de 2001, por lo tanto, el trámite como posteriormente se analiza en el presente acto administrativo es dado por desistido de acuerdo con el precitado artículo, que en su tenor literal establece:

*“Artículo 13. Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud”.*

Efectuadas las anteriores precisiones y conforme a la norma transcrita, se tiene que la sociedad Constructora Bolívar S.A., nunca respondió el precitado oficio y mucho menos consta que se hayan radicado las determinantes para la formulación del referido instrumento, configurándose de esta manera el desistimiento del trámite.

Ahora bien, respecto de la afirmación del impugnante relativa a que cuando se inicia un trámite frente a la administración, para la expedición de un acto administrativo dirigido a la creación de situaciones jurídicas particulares y concretas, la entidad debe respetar el debido proceso, por lo cual no es admisible que ésta lo



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

termine anticipadamente y de manera abrupta “...frustrando de manera arbitraria las expectativas que legítimamente se ha formado el particular, derivada de la actuación de los órganos encargadas y en la ley” este despacho considera importante efectuar las siguientes precisiones:

El debido proceso como derecho fundamental, se encuentra consagrado en el artículo 29<sup>1</sup> de la Constitución Política, y sobre el mismo la doctrina<sup>2</sup> ha señalado que “... adquiere también trascendencia, complementando la finalidad primordial de todas las actuaciones administrativas, cual es la de la obtención de decisiones verdaderamente justas y adecuadas al derecho material... se entienden como elementos del debido proceso entre otros, (...) el ser oído antes de la decisión, participar activamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; ofrecer y producir pruebas; obtener decisiones fundadas o motivadas; notificaciones oportunas y conforme a la ley; acceso a la información y documentación sobre la actuación; controvertir los elementos probatorios antes de suma no taxativa de elementos que (...) buscan en su interrelación obtener una actuación administrativa coherente con las necesidades públicas sin lesionar los intereses individuales en juego, proporcionando las garantías que sean necesarias para la protección de los derechos fundamentales dentro de la relación procesal, en procura de decisiones verdaderamente justas y materiales...”.

Para el presente caso, se observa que no se configuró entre la referida sociedad y esta entidad una gestión orientada a la adopción de un plan parcial sobre el predio “El Consuelo”, como quiera que dicha sociedad no respondió el requerimiento efectuado por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, lo que bajo ninguna circunstancia significa la configuración de obligación para la entidad de emitir decisiones fundadas o motivadas sobre un instrumento que no se tramitó de acuerdo con la normativa vigente para el efecto, luego no es acertado aseverar que se le ha vulnerado el debido proceso.

Ahora bien en relación con el detrimento patrimonial argumentado por el impugnante, debe indicarse que la Secretaría Distrital de Planeación no generó en ningún momento una interrelación con la sociedad mencionada, contrario sensu, instó a la misma para que adecuara su trámite a la normativa vigente, lo cual no ocurrió, de tal manera no cabe afirmar que se lesionaron intereses de carácter particular, traducido en perjuicio económico o vulneración de las garantías necesarias para la protección de derechos fundamentales, pues el hecho de iniciar un trámite ante la administración pública no le garantiza su aprobación, y aún más si no da cumplimiento a todos los requerimientos legales establecidos.

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.*

<sup>2</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. Tomo II, Cuarta Edición.



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

#### **4.2. Protección del derecho al debido proceso y al principio de confianza legítima**

Respecto de la posible vulneración al debido proceso y al principio de confianza legítima que señala el recurrente que pueden ser vulnerados si se desconocen las actuaciones adelantadas entre la sociedad Constructora Bolívar S.A. y la administración distrital durante el periodo comprendido entre los años 2001 a 2010, este despacho considera pertinente indicar en relación con el principio de la confianza legítima, lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha señalado:

*"(...)*

*La jurisprudencia constitucional ha señalado que por virtud del principio de confianza legítima las autoridades públicas, están imposibilitadas para modificar de manera inconsulta las reglas que gobiernan sus relaciones con los particulares (...).*

*La aplicación del principio comentado, supone la existencia previa de expectativas serias y fundadas, cuyo nacimiento debe derivarse de actuaciones precedentes de la administración, que generen la convicción en el particular, de estabilidad en el estado anterior. Sin embargo, de este principio no se puede deducir que las relaciones jurídicas que generan expectativas en los administrados sean intangibles o inmutables; por el contrario, no puede perderse de vista que su utilización no implica el desconocimiento de derechos adquiridos, y solamente se aplica a situaciones jurídicas susceptibles de alterarse, de tal forma que la modificación de las mismas no puede acontecer de manera abrupta o intempestiva, exigiéndose por esa razón de las autoridades, la adopción de las medias necesarias para que el cambio de circunstancias transcurra de la forma menos traumática posible para el afectado(...).*

*Ahora bien, el principio de confianza legítima se conjuga con el principio de respeto por el acto propio, también derivado del de buena fe, según el cual, la administración pública tiene el deber "de actuar en sus relaciones jurídicas con los particulares de manera consecuente con sus conductas precedentes, de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas."(...) Gracias a estos postulados, y al valor ético de la confianza que ellos incorporan, un acto intempestivo del Estado, no puede sorprender a los particulares sin tener en cuenta su situación concreta.*

*En ese orden de ideas, como se venía explicando, el principio de confianza legítima, se cimienta, específicamente, sobre tres bases: "(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad."(...) En esa medida, este postulado obliga a las autoridades y a los particulares a guardar coherencia en sus actuaciones, a respetar los compromisos adquiridos previamente, y garantiza la estabilidad y prolongación de la situación que, objetivamente, "permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico".*

<sup>3</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-135/10 del 24 de febrero de 2010.



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

De acuerdo con la jurisprudencia antes transcrita, el principio de confianza legítima implica la existencia de expectativas serias y fundadas cuyo origen debe provenir de actuaciones previas de la administración, que generen para el particular la convicción de estabilidad, situación que no ocurre en el presente caso, como quiera que la Secretaría Distrital de Planeación lo que ha propendido en el marco de sus competencias, es determinar las reglas que deben guiar el trámite para la adopción del plan parcial “*El Consuelo*”, de ello da cuenta la comunicación 2-2008-12155 del 18 de abril de 2008, aludida en el oficio objeto de impugnación, en la que consta que al representante legal de la sociedad Constructora Bolívar S.A., le fue informado que debía adecuar el trámite de este instrumento a las exigencias del Decreto Nacional 2181 de 2006 para la adopción de las determinantes de dicho plan parcial, así mismo se le previno para que adoptara el PMRRA (folios 82 a 84).

En adición a lo anterior es necesario manifestar que esta entidad no ha generado perjuicio alguno para los interesados en esta gestión, más cuando a la Constructora Bolívar, S.A. tal como da cuenta la comunicación antes citada, en su calidad de peticionaria del trámite se le ha informado e insistido que para gestionar el plan parcial debe hacerlo conforme a la normativa vigente, situación que de ninguna manera puede interpretarse como una medida abrupta, intempestiva o sorpresiva de la entidad, pues lo que se ha propuesto es el sometimiento del trámite a las exigencias legales vigentes.

Debe precisarse que lo estudiado por parte de la Secretaría Distrital de Planeación corresponde no a la adopción del plan parcial sobre el predio “*El Consuelo*”, sino a los estudios y conceptos técnicos propios para definir su viabilidad, lo que no conlleva la obligatoriedad de su adopción.

Aunado a lo anterior, tal como lo reconoce el mismo recurrente, el PMRRA es uno de sus requisitos necesarios para adelantar la etapa de formulación del plan parcial, y las inversiones en que haya incurrido dicha sociedad constructora son bajo su cuenta y riesgo, situación que de ninguna manera constituye una expectativa legítima en el sentido de obtener una respuesta favorable sobre el trámite del citado instrumento.

#### **4.3. Oportunidad para la presentación del plan parcial y el PMRRA**

En relación con la manifestación del recurrente en el sentido que la administración no ha sido clara en cuanto a la forma como debe ser presentado el PMRRA con el plan parcial, y que en la entidad se han efectuado discusiones sobre el tema, debe precisarse que para adelantar el trámite de adopción de un plan parcial para predios que fueron objeto de explotación minera, debe contarse previamente con el PMRRA, el cual requiere de la aprobación de la autoridad ambiental competente.

En este punto, en la comunicación 1-2004-36011 del 25 de noviembre de 2004 del entonces DAMA hoy Secretaría Distrital de Ambiente, se señaló a esta entidad, la necesidad de definir una forma de armonizar los procesos y trámites de los planes parciales y los PMRRA (folio 65); la cual a su vez a través del memorando interno 2010IE607 del 8 de enero de 2010, consideró revisar el proceso de aprobación e implementación de





*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

los PMRRA previos a los procesos de adopción de los planes parciales en zonas con antecedentes de extracción minera, con el objeto de precisar, complementar y articular tanto los procesos en sí mismos como los procedimientos administrativos inherentes a cada uno de ellos (folios 129 a 137).

Por su parte, la Subsecretaría de Planeación Territorial y la Directora de Planes Parciales, mediante oficio de esta Secretaría 2-2010-31091 del 23 de agosto de 2010<sup>4</sup> le manifestaron al representante legal de la sociedad Constructora Bolívar S.A., que el PMRRA debería ser presentado por el interesado ante la SDA y aprobado por esta última, para luego allegarlo con la solicitud de determinantes ante la Secretaría Distrital de Planeación.

Sin embargo, la Secretaría Distrital de Ambiente el 11 de noviembre de 2010 con el radicado 2010EE49818 informó a la sociedad Constructora Bolívar, S.A. en relación con la consulta del PMRRA y el plan parcial del predio “El Consuelo” que de acuerdo con lo establecido en la mesa ambiental del Comité de Planes Parciales “(...)La aprobación de la implementación del Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental –PMRRA y el Plan Parcial El Consuelo debe hacerse de forma paralela, con la condición que se establezca en el decreto de adopción del mencionado Plan Parcial la obligación por parte del promotor de ejecutar totalmente las obras aprobadas en el PMRRA, antes de solicitar las Licencias de Urbanismo y Construcción”.

En relación con las anteriores actuaciones, el despacho observa que la forma como se armoniza el trámite del plan parcial con el PMRRA, no es atribuible a la Secretaría Distrital de Planeación tal como lo pretende el recurrente, precisando además que los PMRRA son responsabilidad de la autoridad ambiental, constituyendo por ello un elemento determinante para la adopción de los planes parciales, tal como lo afirmó el recurrente quien indicó que el PMRRA forma parte de las determinantes ambientales, por lo que su alcance debe estar previsto antes de la etapa de formulación del plan parcial, y en este caso ya se ha advertido que no se cuenta con las determinantes como presupuesto necesario para su adopción.

De esta forma es preciso llamar la atención que esta entidad en la comunicación impugnada manifestó a la sociedad recurrente que luego del 10 de octubre de 2001, no existe radicación en debida forma de los documentos y/o requisitos de la fase de esquema básico y/o a la fase de proyecto de plan parcial, constitutivas de la etapa de formulación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 9, 10 del Decreto Nacional 1141 de 2000, vigente para la época en la que el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, dio respuesta a la solicitud de consulta preliminar del plan parcial para el predio “El Consuelo”.

En efecto en el texto del recurso de reposición y en subsidio de apelación, el apoderado de la sociedad Constructora Bolívar S.A. afirmó “... no es en la formulación del plan parcial el momento en que el particular deba allegar el plan de recuperación morfológica, y mucho menos una aprobación del plan ya ejecutado, pues se trata de una materia

<sup>4</sup> Mediante el cual la Subsecretaría de Planeación Territorial y la Directora de Planes Parciales de la SDP se pronunciaron sobre el recurso de reposición en subsidio de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009.



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

*que hace parte de los determinantes ambientales y por tanto su alcance debe estar previsto previo a la formulación, de manera que sea objeto de estudio con el Plan Parcial” (folio 288).*

Así las cosas, el argumento del impugnante no está llamado a prosperar, toda vez que la Secretaría Distrital de Ambiente mediante el precitado oficio señaló al representante legal de la sociedad Constructora Bolívar S.A. que el PMRRA y el plan parcial deben hacerse de forma paralela, para lo cual en el decreto de adopción de dicho instrumento se deberá establecer en su parte resolutive que éste sólo podrá ejecutarse hasta tanto se realicen la totalidad de las obras del PMRRA y que la autoridad ambiental certifique que éstas han sido recibidas de acuerdo con lo establecido en los instrumentos de control ambiental implementados para el efecto, todo previo a la solicitud de las licencias de urbanismo y construcción.

En relación con lo anterior, por parte de la Secretaría Distrital de Planeación no ha habido incumplimiento alguno en cuanto al pronunciamiento sobre el PMRRA, toda vez que la definición del momento en que se debe presentar el plan parcial y el PMRRA, corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente, como en efecto lo hizo mediante el oficio 2010EE49818 del 11 de noviembre de 2010.

En efecto, el artículo 6<sup>o</sup> del Decreto Nacional 4300 de 2007, dispone que la autoridad de planeación, en el trámite de formulación del plan parcial debe solicitar a las autoridades ambientales competentes “*las características geológicas, geotécnicas y ambientales del área objeto de solicitud*”. En este sentido, se examina que en el presente caso no han sido radicadas las determinantes para la adopción del referido instrumento sobre el predio “*El Consuelo*” y en esa medida será la Secretaría Distrital de Ambiente, la entidad que se pronuncie sobre el PMRRA.

Cabe anotar que por las especiales condiciones del predio “*El Consuelo*”, en cuanto que fue objeto de explotación minera, según el literal d) del artículo 3<sup>o</sup> del Decreto Distrital 175 de 2009 corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente atender y adelantar los trámites para la adopción de planes parciales que requieren concepto de la referida Secretaría, siendo necesario el pronunciamiento de dicha entidad en relación con el PMRRA presentado por la sociedad Constructora Bolívar S.A., como determinante para la formulación del plan parcial de dicho inmueble.

<sup>5</sup> *Artículo 6°. Adiciónese el Decreto 2181 de 2006 con el siguiente artículo, el cual quedará inserto como artículo 5-B:*

*“Artículo 5-B. Determinantes ambientales para la formulación del plan parcial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, la autoridad de planeación municipal o distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes sobre las siguientes determinantes ambientales, con base en las cuales se adelantará la concertación ambiental de que trata el artículo 11 del presente decreto:*

*“1. Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.*

*“2. Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud.*

*“3. Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas y las condiciones específicas para su manejo.*

*“4. La disponibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos”.*



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

Sin perjuicio de lo expuesto, es importante señalar, que si bien el Plan de Ordenamiento Territorial no definió expresamente el momento en el cual el PMRRA y los planes parciales deben armonizarse, su articulación debe atender las necesidades y circunstancias de cada caso concreto, y por ello no puede imputarse ni a la sociedad Constructora Bolívar S.A. ni a las entidades distritales la indefinición que en el tiempo ha tomado la conjunción de dichos instrumentos de gestión urbana.

Frente a este tema el apoderado de la sociedad impugnante manifiesta que el artículo 135 del Plan de Ordenamiento Territorial, no es claro en relación con el momento en el que debe haberse cumplido con el PMRRA, por lo que considera que la recuperación morfológica y ambiental del predio se debe realizar antes de la incorporación del predio al desarrollo urbanístico, indicando que *"...aunque la ley no sea expresa al indicar cuando se da la incorporación de un predio al desarrollo urbanístico, se puede inferir de la normatividad contenida en el POT, que la mencionada incorporación está compuesta por la adopción de un Plan Parcial, la obtención de una Licencia de Urbanismo y la ejecución de las obras en esta descritas"*.

A juicio del recurrente, los estudios de recuperación morfológica pueden ser parte de los análisis que corresponden al trámite de adopción del plan parcial, y la ejecución de las obras del PMRRA desarrollarse como consecuencia de las obligaciones que devienen de los actos que otorgan las licencias urbanísticas, para lo cual adujo, que el Decreto 2181 de 2006, no le impone la obligación de presentar para la formulación de su plan parcial, la ejecución del PMRRA aprobado por la Secretaría Distrital de Ambiente, pues dichas obras deben ser parte de las obligaciones del plan parcial a ejecutar en las licencias de urbanismo y/o construcción.

Teniendo en cuenta lo anterior, insiste en que las obras de ejecución del PMRRA, se encuentran unidas a las de urbanización, *"(...) por lo que su ejecución debería darse paralelamente y, al desarrollo urbanístico, y conforme a la vigencia de las etapas aprobadas en la Licencia de Urbanismo"*.

Frente a las anteriores manifestaciones, se reitera lo antes expuesto por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente en el oficio 2010EE49818 del 11 de noviembre de 2010, en el sentido que el PMRRA y el plan parcial deben surtirse paralelamente, para lo cual en el decreto de adopción del plan parcial deberá señalarse que éste sólo podrá ejecutarse hasta el momento en que se desarrollen las obras aprobadas en el PMRRA, antes de solicitar licencias de urbanismo y construcción.

Por último, es importante precisar que dicha entidad no ha adoptado el PMRRA y ha solicitado modificar el cronograma acorde con el esquema de gestión y trámite del plan parcial. En consecuencia, sobre este aspecto las manifestaciones efectuadas por el apoderado de la sociedad recurrente no resultan de recibo por parte de este despacho.

#### **4.4. Normativa aplicable al plan parcial "El Consuelo"**



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

En cuanto a la consideración del impugnante relativo a que *"...Si bien es cierto que, desde el momento en que se inició el trámite hasta ahora, hubo un cambio normativo (entró en vigencia el Decreto 2181 de 2006) y el particular está dispuesto a continuar su trámite de acuerdo a esta nueva normatividad, no es aceptable que se ignoren las actuaciones que durante ocho años, llevaron a cabo tanto el particular como las diferentes entidades administrativas en el proceso de adopción de este plan parcial"* se deben tener en cuenta las circunstancias fácticas que dieron inicio al trámite del plan parcial del predio *"El Consuelo"*, así como las condiciones normativas vigentes al momento de la solicitud inicial, y las actuales.

Al respecto, este despacho considera que los estudios y actuaciones surtidas, en ningún momento se han ignorado, puesto que ellas corresponden al insumo necesario para definir las determinantes que requiere la adopción de un plan parcial que involucra predios dedicados a la explotación minera.

De acuerdo con lo anterior, de ser radicadas las determinantes la formulación deberá adelantarse de acuerdo con la normativa vigente, sobre lo cual asintió el representante legal de la sociedad Constructora Bolívar S.A. quien expresó en el recurso de apelación objeto de estudio, que se acoge al Decreto Nacional 2181 de 2006.

En este punto, es pertinente revisar el contenido del oficio de esta Secretaría 2-2008-12155 del 18 de abril de 2008, en cual se le informó al peticionario que (folios 82 a 84) para la fecha de expedición del oficio 1-2001-19337, esto es, el 10 de octubre de 2001 cuando el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital dio respuesta a la consulta preliminar de determinantes del plan parcial, *"no había entrado en vigencia el Decreto Nacional 2181 del 29 de junio de 2006..."*. En este sentido, el Decreto 436 de 2006 adoptó como parte integral del mismo, el plano *"Delimitación Preliminar de Planes Parciales y Suelos Pertenecientes a Elementos de Cargas Generales"*, poniendo de presente la existencia del régimen de transición previsto en el inciso 2º del artículo 32 del Decreto Nacional 2181 de 2006, que prevé que los proyectos de planes parciales radicados antes de la publicación de esta normativa continuarían su trámite según las disposiciones vigentes al momento de su radicación, y que según el parágrafo 2º del artículo 6º, *ibídem*<sup>6</sup> el plazo que disponía el promotor de este instrumento para la formulación del proyecto del plan parcial, conservando las condiciones establecidas en las determinantes definidas por la oficina de planeación era de 12 meses, contados a partir de la fecha de expedición de las mismas.

De acuerdo con lo expuesto, encuentra el despacho que al momento de radicación de la consulta preliminar del plan parcial citado, regía el Decreto Distrital 1141 de 2000 gestión para la cual no fueron radicados los documentos y/o requisitos relativos a la fase de esquema básico y/o proyecto de plan parcial, quedando en consecuencia, en la etapa de consulta preliminar de que trata el numeral 1º del artículo 7º de dicha normativa<sup>7</sup>; por lo tanto, las determinantes fijadas en el oficio 1-2001-19337,

<sup>6</sup> *"parágrafo 2º. Las determinantes definidas por la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, servirán de base para la formulación del proyecto del plan parcial y su vigencia será de doce (12) meses"*

<sup>7</sup> *"De acuerdo con los documentos obrantes en el expediente remitido por la Dirección de Planes Parciales"*.



*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*

del 10 de octubre de 2001, se dieron por desistidas, toda vez que con posterioridad a la expedición de esta comunicación no fueron atendidas sus observaciones dentro de los términos previstos en el artículo 13<sup>8</sup> del Código Contencioso Administrativo, y en consecuencia, perdieron vigencia.

Según lo antes señalado, se establece entonces que tal como se indicó en el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009, el trámite de solicitud del plan parcial se encuentra desistido por vencimiento de términos de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 ibídem, y lo informado mediante los oficios 2-2008-12155 y 2-2008-37187 del 18 de abril y 12 de noviembre de 2008, aludidos en el presente acto administrativo.

Cabe reiterar lo expresado en el precitado oficio en cuanto a que las comunicaciones, y documentos generados con posterioridad al 10 de octubre de 2001, fecha en la cual, la entonces Subdirectora de Gestión Urbanística (E) del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital fijó la delimitación de las determinantes del referido instrumento mediante el oficio 2-2001-19337 corresponden a la gestión administrativa distrital y al interés particular para preparar técnicamente la propuesta del proyecto urbanístico respectivo *"...y no por esto puede argüirse expectativa seria y fundada por parte de la administración para continuar el trámite del Plan Parcial de acuerdo con la reglamentación urbanística y procedimental vigente para el año 2001(...) porque a partir del contenido del escrito emitido el 10 de octubre de 2001, la entonces Subdirección de Gestión Urbanística informó sobre la localización del Plan Parcial dentro del Área de Actividad Minera y sobre el sometimiento de dichas áreas a la formulación, aprobación y ejecución de planes de recuperación morfológica de conformidad con las normas minero – ambientales vigentes o en las que para el efecto expidiera el Alcalde Mayor"*.

Así las cosas, no cabe duda que el procedimiento al cual debe acogerse la sociedad Constructora Bolívar S.A., para gestionar el plan parcial del predio *"El Consuelo"*, es el establecido en la Ley 388 de 1997, el Decreto Nacional 2181 de 2006, el Decreto Nacional 4300 de 2007, y los Decretos Distritales 190 de 2004 y 436 de 2006.

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO.** No revocar el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa de la presente actuación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Notificar la presente resolución al doctor JUAN MANUEL GONZÁLEZ GARAVITO, identificado con la cédula de ciudadanía 80.427.548 de Madrid, Cundinamarca, portador de la tarjeta profesional de abogado 62.209 del Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>8</sup> ARTÍCULO 13.—Desistimiento. Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud.



25 MAR 2011

*Por medio de la cual se resuelve el recurso subsidiario de apelación contra el oficio 2-2009-15073 del 5 de mayo de 2009 suscrito por el Subsecretario de Planeación Territorial.*



**ARTÍCULO TERCERO.** En firme la presente decisión se deberá comunicar y remitir el expediente a la Dirección de Planes Parciales de la Subsecretaría de Planeación Territorial.

Dada en Bogotá D.C., a los

25 MAR 2011

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CRISTINA ARANGO OLAYA**  
Secretaria Distrital de Planeación

Aprobó: Heyby Poveda Ferro. Subsecretaria Jurídica   
Revisó: Clara del Pilar Giner Garcia- Directora de Trámites Administrativos   
Proyectó: Mauricio Arévalo P. 