



URBANÍSTICO – Licencias y permisos / PLAN MAESTRO DE CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS – Integración / EQUIPAMIENTOS DESTINADOS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS - Escalas y localización / PLAN DE ORDENAMIENTO DE BOGOTA D.C. – Establece como prioritario el Plan Maestro de Equipamientos de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) / PLANES MAESTROS – Están en el primer nivel y por ello prevalecen sobre cualquier otro instrumento de planeamiento / LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN - Para la construcción de un inmueble de uso dotacional: servicios urbanos básicos, cementerios y servicios funerarios / LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN – Su expedición debe efectuarse conforme al Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF)

[P]ara la Sala el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF), en su condición de instrumento de planificación de primer nivel y de carácter fundamental en la ordenación del territorio que prevalece sobre la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú, definió las escalas y localización de equipamientos destinados a la prestación de servicios funerarios y determinó que los nodos de equipamiento funerarios debían ser definidos por la cartografía anexa, la cual, como se analizó, forma parte del Plan Maestro de Cementerios y Equipamientos Funerarios (PMCSF). Dicho en otras palabras, los nodos establecidos en la cartografía anexa al Decreto 313 de 2006 permiten determinar las áreas del distrito donde resulta posible la ubicación de equipamientos de servicios funerarios, entendidos estos, como el conjunto de instalaciones y edificaciones destinadas exclusivamente a la prestación del servicio funerario, como laboratorios de tanatopraxia, salas de velación y cementerios de cualquier tipo, así como, los destinados al servicio post mortem, donde se inhuman y/o conservan restos y/o cenizas humanas. En consecuencia, por fuera de los límites previstos en la cartografía anexa no es posible la localización de equipamientos destinados a la prestación de los servicios funerarios. En definitiva, para la Sala resulta claro que el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF), norma jurídica y técnica de primer nivel, era el instrumento de planeamiento aplicable para efectos de determinar si era procedente o no autorizar la licencia urbanística y no la ficha normativa contenida en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú, por ser el primero un instrumento de planeamiento que prima sobre cualquier otra clase de instrumentos previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Concepto / PLAN DE ORDENAMIENTO DE BOGOTA D.C. – Instrumentos de planeación / INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ D.C. - Planes maestros y unidades de planeamiento zonal (UPZ) / PLANES MAESTROS – Concepto / PLANES MAESTROS – Contenido / UNIDADES DE PLANEAMIENTO ZONAL (UPZ) – Propósito / UNIDADES DE PLANEAMIENTO ZONAL (UPZ) – Contenido

PLAN DE ORDENAMIENTO DE BOGOTA D.C. – Instrumentos de planeación / INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ D.C. - Planes maestros y unidades de planeamiento zonal (UPZ) / INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN – Jerarquización. 3 niveles / PLANES MAESTROS – Están en el primer nivel y por ello prevalecen sobre cualquier otro instrumento de planeamiento / PRINCIPIO DE JERARQUÍA – De los instrumentos de planeación

[E]stos instrumentos se jerarquizan para garantizar su articulación y su prevalencia sobre las normas definidas en las fichas normativas, en tres niveles, así: a) un primer nivel, integrado por los planes maestros de servicios públicos domiciliarios



y de equipamientos; b) un segundo nivel, conformado por los planes zonales, los planes de ordenamiento zonal, las unidades de planeamiento zonal- (UPZ), los planes parciales y los planes de reordenamiento, y c) un tercer nivel, compuesto por los planes de implantación, los planes de regularización y manejo de usos dotacionales y los planes de recuperación morfológica. [...] De conformidad con lo anterior, se tiene que los planes maestros son instrumentos encaminados a desarrollar y complementar el plan de ordenamiento territorial de grandes sectores que integran el ordenamiento como el de movilidad, de equipamientos urbanos, de espacio público, de servicios públicos, acueducto, saneamiento básico, por mencionar algunos, entre tanto, las unidades de planeamiento zonal (UPZ) constituyen instrumentos de segundo nivel a escala zonal que se conciben como unidades de análisis, planeamiento y gestión para comprender el tejido social y urbano con el propósito de plantear su estructura, orientar sus dinámicas y sus relaciones para mejorar las condiciones de vida de la población. Ahora, en atención a la jerarquización de los distintos instrumentos de planeación, el plan maestro prevalece sobre cualquier otro instrumento de planeamiento que consagra Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., incluidas las unidades de planeamiento zonal (UPZ).

NORMAS PARA LA REGULARIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS DE CEMENTERIOS – Plazo para su adopción / NORMAS PARA LA REGULARIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS DE CEMENTERIOS – Efectos de su expedición fuera del término previsto / PLAN MAESTRO DE CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS – Aplicación integral

[P]ara la Sala no es de recibo el argumento planteado por el recurrente quien insiste que ante la ausencia del Documento Técnico de Soporte de que trata el artículo 58 del Decreto 313 de 2006, era aplicable la ficha reglamentaria contenida en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú, no obstante ser una norma de segundo nivel, por las siguientes razones: Efectivamente, el artículo 58 del Decreto 313 de 2006- Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) - previó que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en un plazo máximo de 5 meses contados a partir de la publicación de la norma, debía expedir las normas para la regularización y construcción de las infraestructuras y equipamientos de cementerios y servicios funerarios en un Documento Técnico Soporte, [...] Para la Sala, el hecho de que el artículo 58 del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) haya incorporado un mandato para adoptar las normas para la regularización y construcción de las infraestructuras y equipamientos de cementerios a través de un Documento Técnico de Soporte, y el mismo se haya expedido por fuera del término de 5 meses, no impide la aplicación integral del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) ni menos aún puede afirmarse que la facultad dada para establecer dichos aspectos de orden técnico haya quedado agotada por el transcurso del tiempo. Al respecto, el señor Jairo Andrés Revelo, en su condición de ex Director de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., quien suscribió el Oficio 2-2009-27816 de 5 de agosto de 2009, en la diligencia de práctica de testimonios celebrada el 23 de enero de 2012, rendida en primera instancia indicó que si bien el artículo 58 incorporó un límite temporal para determinar las normas para la regularización y construcción de las infraestructuras y equipamientos de cementerios, dicha competencia se puede ejercer en cualquier tiempo, [...] Cabe destacar que el Decreto 313 de 2006, indicó en su parte considerativa que “Que se elaboró el documento técnico de soporte con un análisis diagnóstico de la situación sectorial y territorial, que sirve de fundamento para la formulación del



presente decreto”. Dicho documento técnico de soporte, conforme se analiza, sí incorporó normas para regularización de equipamientos del sector de cementerios del sector funerario.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 / DECRETO 313 DE 2006 – ARTÍCULO 5 / DECRETO 313 DE 2006 – ARTÍCULO 58 / DECRETO 159 DE 2004 – ARTÍCULO 7 PARÁGRAFO 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00285-01

Actor: FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A

Demandado: SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE LA ALCALDÍA MAYOR Y LA CURADORA URBANA No. 3 DE BOGOTÁ D.C. ARQUITECTA ADRIANA LÓPEZ MONCAYO

Tema:

LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN – INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN: PLANES MAESTROS Y LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO ZONAL -UPZ- PRINCIPIO DE JERARQUIZACIÓN NORMATIVA

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 13 de junio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

I.1.1.- Las pretensiones



La Sociedad Fiduciaria Bancolombia S.A., en calidad de vocera y administradora del Fideicomiso P.A. 602, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (en adelante C.C.A), instauró demanda ante esta jurisdicción con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones:

*“[...] **2.1. PRETENSIÓN PRIMERA PRINCIPAL:** Que se declare la nulidad de la totalidad de la Resolución No. 09-03-0375 del 30 de julio de 2009 expedida por la Curadora Urbana No. 3 de Bogotá D.C., Arq. Adriana López Moncayo ‘Por la cual se resuelve una solicitud de Licencia de Construcción en las modalidades de Obra Nueva y Demolición Total, en los predios ubicados en la AC 45 A S 50-867 AC 45 A S 50-80 / KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A 41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S (actuales), Manzana 32 lote 4, 5, 6, 7 y 8 perteneciente a la Urbanización Villa Sonia de la Alcaldía Local de Puente Aranda’.*

***2.2. PRETENSIÓN SEGUNDA PRINCIPAL:** Que se declare la nulidad de la totalidad de la Resolución No. 09-3-0515 del 6 de noviembre de 2009 expedida por la Curadora Urbana No. 3 de Bogotá D.C., Arq. Adriana López Moncayo ‘Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° RES 09-3-0375 expedida el 30 de julio de 2009’.*

***2.3. PRETENSIÓN TERCERA PRINCIPAL.** Que se declare la nulidad de la totalidad de la Resolución N. 0038 del 12 de enero de 2010 expedida por la Secretaría Distrital de Planeación ‘Por la cual se decide un recurso subsidiario de apelación contra la Resolución 09-3-0375 del 30 de julio de 2009, expedida por la Curadora Urbana 3 de Bogotá D.C.’.*

***2.4. PRETENSIÓN CUARTA PRINCIPAL:** Como consecuencia de la declaratoria de nulidad solicitadas en las pretensiones 2.1., 2.2 y 2.3. principales se restablezca en el derecho a mi representada, otorgándole la Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva y Demolición Total, en los predios ubicados en la AC 45 A S 50-867/ AC 45 A S 50-80 / KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A 41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S (actuales), Manzana 32 lote 4, 5, 6, 7 y 8 perteneciente a la Urbanización Villa Sonia de la Alcaldía Local de Puente Aranda, conforme a las normas urbanísticas contenidas en el Decreto Distrital 190 de 2004 y el Decreto Distrital No. 074 de 2006, por medio del cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) 41 MUZU, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, presentada ante la Curadora Urbana No. 3 de Bogotá D.C., Arq. Adriana López, con la radicación No. 09-3-0107 del 28 de enero de 2009.*

***2.5. PRETENSIÓN QUINTA PRINCIPAL:** Que por virtud del restablecimiento del derecho señalado en la pretensión cuarta principal, se condene a las demandadas al pago de los perjuicios económicos que se prueben dentro del proceso (daño emergente y lucro cesante), por la imposibilidad de obtener y ejecutar la Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva y Demolición Total, de conformidad con las normas establecidas en el Decreto Distrital 190 de 2004 y el Decreto*



Distrital No. 074 de 2006, por medio del cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) 41 MUZU, expedidos por el Alcalde Mayor de Bogotá, en los predios AC 45 A S 50-867 / AC 45 A S 50-80 /KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A 41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S, desde el día 15 de enero de 2010 hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

2.6. PRETENSIÓN SEXTA PRINCIPAL: *Se condene a la entidad demandada al pago de los intereses comerciales y moratorios establecidos en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que se causen entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y la fecha efectiva de pago de las condenas indemnizatorias citadas en las pretensiones de la demanda.*

2.7. PRETENSIÓN SÉPTIMA PRINCIPAL: *Se condene a la entidad demandada a las costas y agencias de derecho.*

2.8. PRIMERA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA DE LA PRETENSIÓN CUARTA PRINCIPAL: *En caso que la PRETENSIÓN CUARTA PRINCIPAL, no prospere, subsidiariamente solicito que como consecuencia de la declaratoria de nulidad señalada en las pretensiones primera, segunda y tercera principales, se condene a la demandada al restablecimiento en el derecho de mi representada, a través del pago de una indemnización de perjuicios por daño emergente y lucro cesante por la imposibilidad de obtener y ejecutar la Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva y Demolición Total, de conformidad con las normas establecidas en el Decreto Distrital 190 de 2004 y el Decreto Distrital No. 074 de 2006, por medio del cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) 41 MUZU, expedidos por el Alcalde Mayor de Bogotá, en los predios AC 45 A S 50-867 / AC 45 A S 50-80 /KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A 41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S, desde el día 15 de enero de 2010 hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso”.*

I.1.2.- Los hechos que sustentan la demanda

Los hechos que sustentan la demanda son los siguientes:

I.1.2.1.- El Fideicomiso P.A. 602, es propietario de los predios identificados con los folios de matrículas inmobiliarias Nos. 50S-0142157, 50S-0140252, 50S-26053, 50S-26054 y 50S-26052 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C. ubicados en la AC 45 A S 50-867/ AC 45 A S 50-80 /KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S de la Urbanización Villa Sonia de la Alcaldía Local de Puente Aranda.

I.1.2.2.- El 28 de enero de 2009, la Fiduciaria Bancolombia S.A., en calidad de vocera y administradora del Fideicomiso P.A. 602, presentó solicitud de licencia



en la modalidad de Obra Nueva y Demolición Total para la construcción de un inmueble de Uso Dotacional- Servicios Urbanos Básicos- Cementerios y Servicios Funerarios- ante la Curadora Urbana No. 3 de Bogotá D.C., Arquitecta Adriana López Moncayo, en los predios antes mencionados.

I.1.2.3.- La solicitud se realizó con fundamento en las normas establecidas en la ficha reglamentaria de la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú, reglamentada mediante el Decreto 074 de 15 de marzo de 2006, conforme a la cual los predios objeto de la solicitud tenían asignado como uso complementario los servicios funerarios.

I.1.2.4.- La Curadora Urbana No. 3 de Bogotá D.C., Arquitecta Adriana López Moncayo, expidió la Resolución No. RES 09-3-0375 de 30 de julio de 2009,¹ mediante la cual negó la licencia de construcción.

1.1.2.5.- La Fiduciaria Bancolombia S.A., presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. RES 09-3-0375 de 30 de julio de 2009, expedida por la Curadora Urbana No. 3 de Bogotá D.C.

1.1.2.7.- La Curaduría Urbana No. 3 de Bogotá D.C., Arquitecta Adriana López Moncayo y la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., expidieron las Resoluciones Nos. RES 09-3-0515 de 6 de noviembre de 2009² y 0038 de 12 de enero de 2010³, las cuales desataron los recursos de reposición y de apelación, dejando en firme la negativa de conceder la licencia de construcción.

I.1.3.- Fundamentos de derecho y concepto de la violación

I.1.3.1.- Las normas violadas

¹ “Por la cual se resuelve una solicitud de Licencia de Construcción en las modalidades de Obra Nueva y Demolición Total, en los predios ubicados en la AC 45 A S 50-867 AC 45 A S 50-80 7KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A 41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S (actuales), Manzana 32 lote 4, 5, 6, 7 y 8 perteneciente a la urbanización Villa Sonia de la Alcaldía Local de Puente Aranda”.

² “Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° RES 09-3-0375 expedida el 30 de julio de 2009”.

³ “Por la cual se decide un recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Resolución 09-3-0375 del 30 de julio de 2009, expedida por la Curadora Urbana 3 de Bogotá D.C”.



La Sociedad Fiduciaria Bancolombia S.A., consideró que la Curadora Urbana No. 3 de Bogotá D.C., Arquitecta Adriana López Moncayo y la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., quebrantaron los artículos 45, 49, 231, 233, 333, 337 y 426 del Decreto 190 de 2004⁴; 4, 5, 58 y 59 del Decreto 313 de 2006⁵, y el Decreto 074 de 2006⁶.

I.1.3.2.- El concepto de la violación

I.1.3.2.1.- Infracción de las normas superiores en que debió fundarse

El actor procedió a reseñar el conjunto de normas de aplicación al caso en concreto, en especial el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., - Decreto 190 de 2004- y el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) -el Decreto 313 de 2006-, en especial, el artículo 58 de la última norma, advirtiendo que dicho precepto normativo incorporó un condicionamiento para la aplicabilidad del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) consistente en la expedición de un Documento Técnico de Soporte encaminado a reglamentar las normas para la regularización y construcción de infraestructuras y equipamientos de cementerios y servicios funerarios.

En este escenario, adujo que las normas para la regularización y construcción de infraestructuras y equipamientos no fueron reguladas mediante el Documento Técnico de Soporte de que trata el artículo 58 del Plan de Maestros de Cementerios y Servicios Funerarios, razón por la cual, “[...] *ante la ausencia de una regulación del Plan Maestro sobre la norma urbanística que determine las obligaciones y derechos de quienes pretendan desarrollar el uso de cementerios y servicios funerarios en determinados suelos*”, era aplicable la ficha normativa vigente contenida en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú que estableció que en los predios objeto de la solicitud de licencia era permitido, como uso complementario, los servicios funerarios.

Explicó que lo anterior tenía sustento en las respuestas emitidas por la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación de la

⁴ “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”.

⁵ “Por el cual se adopta el Plan de Cementerios y Servicios Funerarios y Servicios Funerarios para el Distrito Capital – PMCSF- y se dictan otras disposiciones”

⁶ “Por el cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No 41, MUZÚ, ubicada en la Localidad de Puente Aranda”.



Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. que “[...] al constituir la adopción de una decisión, mediante la cual se precisó la interpretación normativa frente a las disposiciones del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios, apoya el argumento con el que se presentó la solicitud de Licencia de Construcción, esto es la aplicabilidad de la ficha normativa contenida en la UPZ a la que pertenecen los predios, ante la ausencia de una regulación del Plan Maestro sobre la norma urbanística que determina las obligaciones y derechos de quienes pretendan desarrollar el uso de cementerios y servicios funerarios en determinados suelos”.

I.1.3.2.2.- Falsa motivación

Sostuvo que los actos administrativos demandados se encuentran falsamente motivados, en vista de que la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. no valoró la respuesta dada mediante oficio No. 3-2008-09243 de 26 de octubre de 2008, la cual, en síntesis, refuerza la tesis del demandante en lo atinente a la aplicación de la ficha reglamentaria vigente, es decir, la regulada en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú.

I.2.- Las contestaciones de la demanda

La Curadora Urbana No. 3 de Bogotá D.C., Arquitecta Adriana López Moncayo y la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., contestaron la demanda y solicitaron declarar ajustados al ordenamiento jurídico los actos administrativos demandados.

1.2.1.- La Curadora Urbana No. 3 de Bogotá D.C., Arquitecta Adriana López Moncayo aclaró que la Sociedad Fiduciaria Bancolombia S.A., no dio cumplimiento al requerimiento efectuado por el Acta de Observaciones y Correcciones No. MT- 09-3-0289 de 24 de marzo de 2008, en lo atinente al pago de la plusvalía, de allí que la negativa a conceder la licencia de construcción se encontraba ajustada al ordenamiento legal.

1.2.2.- La Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por su parte, indicó que la Resolución No. 0038 de 12 de enero de 2010 fue expedida con observancia de las disposiciones aplicables y vigentes como son la Ley 388 de 1997, el Decreto 190 de 2004, el Decreto 313 de 2006, el Decreto 564 de 2006 y el Decreto 550 de 2006.



Anotó que si bien la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú contiene normas urbanísticas para los diferentes usos urbanos, dicho instrumento condicionó el desarrollo del uso dotacional al Plan de Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF).

Por otra parte, indicó que el Oficio No. 3-2008-09243 se enmarca en una consulta a la luz del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, y como tal, carece de fuerza vinculante.

1.3.- La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en sentencia del 13 de junio de 2013, decidió denegar las pretensiones de la demanda.

En primer lugar, indicó que de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., instrumento básico para el desarrollo del proceso de ordenamiento del territorio distrital, el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) es el encargado de definir el ordenamiento de cementerios y servicios funerarios y está integrado por una serie de estándares e indicadores urbanísticos encaminados a lograr una programación efectiva de los requerimientos del suelo y unidades de servicio necesarios para atender las diferentes escales urbanas de ese sector.

Precisado lo anterior, sostuvo que de conformidad con el artículo 5° del Decreto 313 de 2006, el Plan Maestro de Cementerios Funerarios (PMCSF) no sólo está integrado por su texto normativo sino además por la cartografía anexa, la cual precisó que los predios objeto de la solicitud se encontraban por fuera de la zona donde el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) permitía la localización del uso de cementerios y servicios funerarios. Así pues, la negativa a conceder la licencia de construcción se encontraba ajustada a derecho.

De otra parte, consideró que los conceptos expedidos por la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. carecen de fuerza vinculante en los términos del artículo 25 del



Código Contencioso Administrativo, por ello “[...] *los actos administrativos que se alejaron de dicha apreciación, por hacerlo no se afectan de nulidad*”.

1.4.- El recurso de apelación propuesto por el demandante

Dentro de la oportunidad legal correspondiente, la parte demandante, por conducto de apoderado judicial, presentó recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia y expuso, en síntesis, los siguientes motivos de inconformidad:

Explicó que el *a quo* erró al considerar que los planos anexos al referido Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) contienen los elementos suficientes para determinar las condiciones de uso del suelo, puesto que ello desconoce los artículos 332, 333 y 334 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. que consagran que la ficha normativa es la norma urbanística que debe tener como mínimo las condiciones de usos del suelo, edificabilidad y elementos de espacio público para el desarrollo de un determinado predio y no basta con que tenga una plancha.

Precisamente, para el recurrente el *a quo* sustentó su decisión en la jerarquía del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) frente a la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú, pero no analizó cuál era el alcance urbanístico de la ficha normativa de un predio ni cuál era el efecto jurídico de la ausencia del Documento Técnico Soporte del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios de que trata el artículo 58 del Decreto 313 de 2006.

En consecuencia y reiterando los argumentos esgrimidos en la demanda, adujo que ante la ausencia de Documento Técnico Soporte, y por ende, inexistencia de norma urbanística que definiera los usos y edificabilidad en el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios, era aplicable la ficha reglamentaria contenida en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú que, no obstante ser un instrumento de planeación de segundo nivel, sí contiene las condiciones de uso del suelo y edificabilidad que son permitidas, tal y como lo afirmaron los conceptos jurídicos expedidos por la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y los testimonios recaudados en primera instancia, los cuales no fueron valorados por el Tribunal en la sentencia que se impugna.



Finalmente, puso de presente que en el proceso de formación del Decreto 074 de 2006 –Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú- se surtió el proceso de concertación ciudadana, por lo que las normas allí contenidas tenían plena eficacia a diferencia del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) que no surtió el mencionado proceso de concertación. Por ello, para el demandante dicho instrumento “[...] *no cuenta con los elementos suficientes para regular los usos específicos del suelo a predio alguno en la ciudad*”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1.- La competencia

La Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del CCA⁷.

II.2.- Los actos administrativos objeto de análisis de legalidad

La Sociedad Fiduciaria Bancolombia S.A., en calidad de vocera y administradora del Fideicomiso P.A. 602, pretende la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) la **Resolución No. 09-3-0375 de 30 de julio de 2009** “*Por la cual se resuelve una solicitud de Licencia de Construcción en las modalidades de Obra Nueva y Demolición Total, en los predios ubicados en la AC 45 A S 50-86 / AC 45 A S 50-80 / KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A 41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S (actuales), Manzana 32 lote 4, 5, 6, 7 y 8 perteneciente a la urbanización Villa Sonia de la Alcaldía Local de Puente Aranda*”, expedida por la Curadora Urbana No. 3 de Bogotá, Arquitecta Adriana López Moncayo; ii) la **Resolución No. RES 09-3-0515 de 6 de noviembre de 2009** “*Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° RES 09-3-0375 expedida el 30 de julio de 2009*”, expedida por la Curadora Urbana No. 3 de

⁷ Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.



Bogotá D.C., Arquitecta Adriana López Moncayo, y iii) la **Resolución No. 0038 de 12 de enero de 2010** “Por la cual se decide un recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Resolución 09-3-0375 del 30 de julio de 2009, expedida por la Curadora Urbana 3 de Bogotá D.C.”, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., los cuales son del siguiente tenor:

“RESOLUCIÓN No. RES 09-3-0375 del 30 de julio de 2009

Por la cual se resuelve una solicitud de Licencia de Construcción en las modalidades de Obra Nueva y Demolición Total, en los predios ubicados en la AC 45 A S 50 86 / AC 45 A S 50 80 / KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A 41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S (actuales), Manzana 32, lote 4, 5, 6, 7 8 perteneciente a la urbanización Villa Sonia de la Alcaldía Local de Puente Aranda.

**LA CURADORA URBANA 3 DE BOGOTÁ D.C.
ARQ. ADRIANA LÓPEZ MONCAYO**

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por las leyes 388 de 1997, 810 y 812 de 2003, los Decretos Nacionales 564, 4397 de 2006 y 1272 de 2009, el Decreto Distrital 527 de 2006

[...]

RESUELVE

ARTÍCULO 1° *Negar al señor JAIME EDUARDO GARZÓN ÁVILA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79374072, en calidad de representante legal de la FIDUCIARIA BANCOLOMBIA COMO VOCERA Y ADMINISTRADORA DEL FIDEICOMISO P.A. 602 con NIT 830054539-0, firma propietaria, la solicitud de Licencia de Construcción en las modalidades de Obra Nueva y Demolición Total, para los predios ubicados en la AC 45 A S 50 86 / AC 45 A S 50 80 / KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A 41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S (actuales), Manzana 32, lote 4, 5, 6, 7 8 perteneciente a la urbanización Villa Sonia de la Alcaldía Local de Puente Aranda, radicada ante esta Curaduría con referencia No. 09-3-0107.*

ARTÍCULO 2° *La presente Resolución debe notificarse en los términos de los artículos 33 y 34 del Decreto 564 de 2006, y contra ella proceden los recursos de reposición ante esta Curaduría Urbana y de apelación ante la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación (literal k, artículo 36 del Decreto 550 de 2006), dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación (Artículo 51 del Código Contencioso Administrativo).*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá a los 30 julio 2009”.



“RESOLUCIÓN No. RES 09-3-0515 del 6 de noviembre de 2009

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. RES 09-3-0375, expedida el 30 de julio de 2009.

**LA CURADORA URBANA 3 DE BOGOTÁ D.C.
ARQ. ADRIANA LÓPEZ MONCAYO**

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por las leyes 388 de 1997, 810 y 812 de 2003, los Decretos Nacionales 564, 4397 de 2006 y en el Decreto Distrital 527 de 2006

[...]

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: *Negar las pretensiones formuladas por el doctor JUAN MANUEL GONZÁLEZ y la doctora MÓNICA JOHANNA RODRÍGUEZ TRUJILLO en calidad de apoderados de la sociedad FIDUCIARIA BANCOLOMBIA contra la Resolución No. RES 09-3-0375 expedida el 30 de julio de 2009.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Remitir el expediente No. 09-3-0107 a la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación con el fin que se surta el recurso subsidiario de apelación interpuesto por el doctor JUAN MANUEL GONZÁLEZ y la doctora MÓNICA JOHANNA RODRÍGUEZ TRUJILLO.”*

Contra la presente Resolución no procede recurso alguno.

Expedida en Bogotá D.C., a los 06 de noviembre 2009.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE”

“Resolución 0038 del 12 de enero de 2010

Por la cual se decide un recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Resolución 09-3-0375 del 30 de julio de 2009, expedida por la Curadora Urbana 3 de Bogotá D.C.

**EL SUBSECRETARIO JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DISTRITAL
DE PLANEACIÓN**

En uso de sus facultades legales, es especial de las conferidas en los artículos 36 del Decreto Nacional 564 de 2006, 36 literal k del Decreto Distrital 550 de 2006, y 1 de la Resolución 2143 del 12 de noviembre de 2009, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: *Negar las pretensiones contenidas en el recurso subsidiario de apelación interpuesto por los señores JUAN MANUEL GONZÁLEZ GARAVITO identificado con cédula de ciudadanía 80.427.548 portador de la Tarjeta Profesional de Abogado 62209 expedida por el C.S. de la J. y MÓNICA JOHANNA RODRÍGUEZ*



TRUJILLO identificada con cédula de ciudadanía 52.803.570 de Bogotá portadora de la Tarjeta Profesional de Abogada 158.583 expedida por el C.S. de la J. contra la Resolución 09-3-0375 del 30 de julio de 2009, proferida por la Curadora Urbana 3 de Bogotá D.C. de acuerdo con las consideraciones que anteceden

ARTÍCULO SEGUNDO: *Notificar el presente acto administrativo a los señores JUAN MANUEL GONZÁLEZ GARAVITO y MÓNICA JOHANNA RODRÍGUEZ TRUJILLO o al representante legal de la sociedad FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA COMO VOCERA Y ADMINISTRADORA DEL FIDEICOMISO PATRIMONIO AUTÓNOMO 602, advirtiéndoles que contra el mismo no procede ningún recurso de la vía gubernativa.*

ARTÍCULO TERCERO: *Una vez en firme la presente decisión, remitir el expediente a la Curaduría Urbana 3 de Bogotá D.C.*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE”

II.3.- El problema jurídico

La Sala entrará a analizar si debe o no revocarse la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda, en tanto que, según lo plantea el recurrente, en el trámite de licencia de construcción adelantado por la sociedad Fiduciaria Bancolombia S.A. en la modalidad de Obra Nueva y Demolición, era aplicable la ficha reglamentaria contenida en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú y no el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF), ya que a pesar de ser un instrumento de planeación territorial de segundo nivel, la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú sí contenía las condiciones de uso y edificabilidad permitidas en los predios objeto de solicitud.

Así, para el recurrente, quedó probado que si bien el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) contiene las planchas anexas con indicación de las áreas de la ciudad en las que potencialmente se podían habilitar los predios para el desarrollo de este tipo de equipamientos, lo cierto es que al no haberse adoptado el Documento Técnico de Soporte de que trata el artículo 58 del Decreto 313 de 2006 -Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF)-, no existe norma urbanística sobre uso del suelo, condiciones de edificabilidad y de espacio público requeridos para un determinado predio.



II.4.- El Plan de Ordenamiento Territorial, los planes maestros y las unidades de planeamiento zonal (UPZ) en la ordenación del territorio y el principio de jerarquía de los distintos instrumentos

El plan de ordenamiento territorial es definido por la Ley 388 de 1997 como “[...] *el conjunto de objetivos, directrices, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo*”⁸. En el caso de Bogotá D.C., las normas del Plan de Ordenamiento de Bogotá D.C. se encuentran compiladas en el Decreto 190 de 2004 que agrupó las disposiciones contenidas en los Decretos 619 de 2000 y 469 de 2003.⁹

El artículo 43 del Plan de Ordenamiento de Bogotá D.C., define los instrumentos de planeamiento como el conjunto de decisiones administrativas que desarrollan y complementan el ordenamiento territorial y deben incluir los mecanismos efectivos de distribución equitativa de cargas y beneficios. En el caso de Bogotá D.C., los instrumentos de planeación son: “*Los planes maestros, los planes de ordenamiento zonal, los planes zonales, las unidades de planeamiento zonal - UPZ, los planes directores para parques, los planes de implantación, los planes de regularización y manejo, los planes de reordenamiento, los planes de ordenamiento minero ambiental las demás reglamentaciones urbanísticas y, en general, las disposiciones contenidas en cualquier otro tipo de acto administrativo de las autoridades competentes, referidas al ordenamiento del territorio del Distrito Capital*” (artículo 43 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.).

Los **planes maestros** son instrumentos de planificación fundamental en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad región que permiten definir las necesidades de generación del suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica para

⁸ Artículo 9.

⁹ Cabe destacar que el Decreto 190 de 2004 fue derogado por el Decreto Distrital 364 de 2013 “*Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. , adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004*”. Así mismo, el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante auto 624 de 27 de marzo de 2014 ordenó suspender provisionalmente los efectos jurídicos del mencionado acto, dentro del expediente identificado con el radicado 2013-00624-00, actor: Juan José Montaña Zuleta.



programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo (artículo 45 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.).

En el caso de Bogotá D.C, los planes maestros deben contener al menos: a) la definición de políticas, objetivos, estrategias y metas de largo, mediano y corto plazo; b) las proyecciones de población; c) la definición de los componentes y estructuras necesarias para la prestación del respectivo servicio; d) la formulación de los proyectos y el cronograma de ejecución; e) la definición de parámetros para la aplicación de los mecanismos de gestión para generar el suelo necesario para el desarrollo de los proyectos; f) el análisis, evaluación y diseño de los aspectos financieros y económicos; g) el análisis, evaluación y definición del impacto del plan en las condiciones sociales; h) el análisis, evaluación y diseño de la estrategia ambiental y de reducción de vulnerabilidad; i) los mecanismos de seguimiento, evaluación y ajuste del plan; j) la cartografía de soporte y, k) el análisis y evaluación de riesgos y diseño de planes de prevención y contingencia (artículo 45 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.). Son Planes Maestros prioritarios, entre otros, el de Equipamientos de Cementerios y Servicios Funerarios (artículo 46 *ibídem*).

Por su parte, las **unidades de planeamiento zonal -UPZ-** tienen como propósito *“definir y precisar el planeamiento del uso del suelo, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de los aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal”*. Estos instrumentos de planteamiento deben tener como mínimo los siguientes aspectos: a) los lineamientos de estructura urbana básica de cada unidad, que permitan articular la norma urbanística con el planeamiento zonal; b) la regulación de la intensidad y mezcla de usos; c) las condiciones de edificabilidad y, d) lineamientos sobre el manejo de ruido acorde con la política ambiental (artículo 49 *ibídem*).

Ahora bien, estos instrumentos de jerarquizan para garantizar su articulación y su prevalencia sobre las normas definidas en las fichas normativas, en tres niveles, así: a) un primer nivel, integrado por los planes maestros de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos; b) un segundo nivel, conformado por los planes zonales, los planes de ordenamiento zonal, las unidades de planeamiento zonal-



(UPZ), los planes parciales y los planes de reordenamiento, y c) un tercer nivel, compuesto por los planes de implantación, los planes de regularización y manejo de usos dotacionales y los planes de recuperación morfológica. En efecto, el artículo 44 del Decreto 190 de 2004 indica

“Artículo 44. Jerarquización de los instrumentos de planeamiento (artículo 44 del Decreto 469 de 2003).

Los instrumentos de planeamiento se jerarquizan para garantizar su articulación y su prevalencia sobre las normas definidas en las fichas normativas, de acuerdo con sus propósitos, su escala de aplicación y su ámbito de decisión, de la siguiente manera:

- 1. **Son instrumentos estructurantes de primer nivel, los planes maestros** de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos, los cuales tienen un horizonte de largo plazo. Con base en ellos se estructura la estrategia de ordenamiento adoptada y se constituyen en instrumentos que orientan la programación de la inversión y los requerimientos de suelo para el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos.*
- 2. **Son instrumentos de segundo nivel, los planes zonales, los planes de ordenamiento zonal, las unidades de planeamiento zonal- UPZ, los planes parciales y los planes de reordenamiento.** Estos instrumentos tienen alcance sobre territorios específicos, precisan y ajustan de manera específica las condiciones del ordenamiento de los mismos.*
- 3. Son instrumentos de tercer nivel, los Planes de Implantación, los Planes de Regularización y Manejo de usos dotacionales y los Planes de Recuperación Morfológica. Estos instrumentos operan sobre porciones reducidas del territorio y permiten prevenir y mitigar los impactos generados sobre el entorno urbano inmediato” (Destacado fuera de texto).*

De conformidad con lo anterior, se tiene que los planes maestros son instrumentos encaminados a desarrollar y complementar el plan de ordenamiento territorial de grandes sectores que integran el ordenamiento como el de movilidad, de equipamientos urbanos, de espacio público, de servicios públicos, acueducto, saneamiento básico,¹⁰ por mencionar algunos, entre tanto, las unidades de planeamiento zonal (UPZ) constituyen instrumentos de segundo nivel a escala zonal que se conciben como unidades de análisis, planeamiento y gestión para comprender el tejido social y urbano con el propósito de plantear su estructura,

¹⁰ Pedro Antonio Solarte Portilla, Ordenamiento Territorial y Derecho Urbano, Tercera Edición, Leyerr Editores, Bogotá D.C., página 283: “Estos planes no tienen mayor reglamentación en la ley, sin embargo son importantes instrumentos a la hora de planificar el territorio de manera sectorizada. Su finalidad radica esencialmente en la definición, reglamentación y orientación de grandes sectores y aspectos que constituyen o hacen parte del ordenamiento, como por ejemplo el espacio público, los equipamientos, los centros de abastecimiento, las redes de servicios públicos, los sistemas de movilidad, etc. Estos planes pueden elaborarse tanto para zonas urbanas como rurales, si así lo determina el plan de ordenamiento territorial”.



orientar sus dinámicas y sus relaciones para mejorar las condiciones de vida de la población.

Ahora, en atención a la jerarquización de los distintos instrumentos de planeación, el plan maestro prevalece sobre cualquier otro instrumento de planeamiento que consagra Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., incluidas las unidades de planeamiento zonal (UPZ).¹¹

Ahora bien, el literal j) del numeral 3° del artículo 46 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. estableció como prioritario, el Plan Maestro de Equipamientos de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF). Por ello se expidió el Decreto 313 de 15 de agosto de 2006¹² que tuvo como principal propósito reducir los impactos negativos de tipo ambiental, sanitario y urbanístico de la disposición final de seres humanos fallecidos, crear una cultura sobre el particular y promover el acceso a los servicios funerarios a menor costo.¹³

II.5.- El caso concreto

Es necesario resaltar que mediante **Resolución No. 0038 de 12 de enero de 2010** *“Por la cual se decide un recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Resolución 09-3-0375 del 30 de julio de 2009, expedida por la Curadora Urbana 3 de Bogotá D.C.”*, la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., negó la solicitud de licencia presentada por la Fiduciaria Bancolombia S.A., en la modalidad de Obra Nueva y Demolición Total para la construcción de un inmueble de Uso Dotacional- Servicios Urbanos Básicos- Cementerios y Servicios Funerarios, sobre los predios localizados en la AC 45 A

¹¹ Pedro Antonio Solarte Portilla, Ordenamiento Territorial y Derecho Urbano, Tercera Edición, Leyer Editores, Bogotá D.C., página 285 *“Es importante señalar que el POT de Bogotá, concibe a los planes maestros de equipamientos como instrumentos de primer nivel, lo que quiere decir que como normas jurídicas y técnicas, priman sobre cualquier otra clase de instrumentos de planeamiento que esté por debajo del POT”*.

¹² Artículo 1.

¹³ Cabe destacar que los cementerios y servicios funerarios forman parte del sistema de equipamientos, el cual es definido como el conjunto de *“[...] espacios y edificios destinados a proveer a los ciudadanos del Distrito Capital de los servicios sociales de cultura, seguridad y justicia, comunales, bienestar social, educación, salud, culto, deportivos, recreativos y de bienestar social, para mejorar los índices de seguridad humana a las distintas escalas de atención, en la perspectiva de consolidar la ciudad como centro de una red regional de ciudades, buscando desconcentrar servicios que pueden ser prestados a menores costos en las otras ciudades de la región”* (artículo 20 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.).



S 50-867/ AC 45 A S 50-80 /KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S de la Urbanización Villa Sonia de la Alcaldía Local de Puente Aranda.

La parte considerativa del mencionado acto dispuso que el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. jerarquiza los instrumentos de planteamiento, y estableció que el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) era de primer nivel y predominaba sobre la ficha normativa contenida en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú.

En efecto, indicó que no era viable autorizar la licencia de construcción, toda vez que mediante Memorando 3-2009-19940 de 4 de diciembre de 2009, se indicó que el uso funerario no estaba permitido en los predios objeto de la solicitud de licencia.

Precisado lo anterior, la Sala advierte lo siguiente:

El artículo 5° del Decreto 313 de 2006 indicó que hacían parte integral del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios “[...] *el presente Decreto y la cartografía anexa*”, al señalar:

“Artículo 5. Documentos del PMCSF-. Hacen parte integral del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios PMCSF; *el presente decreto y la cartografía anexa, de la cual hacen parte los siguientes planos:*

PLANOS DE PROPUESTA

Plano 1. Infraestructura Actual de Equipamientos y Nodos Funerarios

Plano 2. Infraestructura Actual y Nodos Vs Usos del Suelo Residencial y Protegido

Plano 3. Infraestructura Actual y Nodos Vs Otros Equipamientos

<i>Ficha 1</i>	<i>Jardines Cementerios</i>
<i>Ficha 2</i>	<i>Suba</i>
<i>Ficha 3</i>	<i>Usaquén</i>
<i>Ficha 4</i>	<i>Nor Oriental</i>
<i>Ficha 5</i>	<i>Cementerio Engativá</i>
<i>Ficha 6</i>	<i>Las Ferias</i>



Ficha 7	Fontibón
Ficha 8	Kennedy
Ficha 9	Cementerio de Bosa
Ficha 10	Parque Cementerio Jardines del Apogeo
Ficha 11	Ciudad Bolívar
Ficha 12	Cementerio Parque Serafín
Ficha 13	Cementerio de Usme
Ficha 14	San Cristóbal
Ficha 15	San José
Ficha 16	Cementerio del Sur
Ficha 17	Santa Lucía Tunjuelito
Ficha 18	Ciudad Salud
Ficha 19	Central
Ficha 20	Chapinero
Ficha 21	Cementerio del Norte
Ficha 22	Cristo Rey

LAS FICHAS NÚMERO 1 A 22 ILUSTRAN LOS LÍMITES DE LOS NODOS Y SECTORES ESTABLECIDOS POR ESTE PLAN MAESTRO DE CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS PARA BOGOTÁ, PROYECTADOS 2006 – 2019”.

(Destacado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 51 de la citada norma definió las escalas y localización de los equipamientos destinados a la prestación de servicios funerarios de la siguiente manera:

Equipamiento	Escala	Localización
Jardines cementerios	Metropolitana	Nodos establecidos en cartografía anexa
Cementerios distritales: Parque Serafín y Central	Metropolitana	Nodos establecidos en cartografía anexa
Cementerios distritales: del Norte y del Sur	Urbana	Nodos establecidos en cartografía anexa
Cementerios de la Arquidiócesis de Bogotá	Urbana	Nodos establecidos en cartografía anexa
Otros cementerios	Urbana	Nodos establecidos en cartografía anexa
Centro de Osarios	Está supeditado a la clasificación de escala del equipamiento que lo contiene	Al interior de los jardines cementerios, cementerios distritales, cementerios de la arquidiócesis, otros cementerios y en edificaciones



		para el culto existente.
Centro de Cremación	Metropolitana	Nodos establecidos en cartografía anexa
Centro de Cenizarios	Zonales	Al interior de los jardines cementerios, cementerios distritales, cementerios de la arquidiócesis, otros cementerios, en edificaciones para el culto y en estructuras especializadas y exclusivas para tal fin.
Salas de velación	Zonal y Vecinal	<u>Nodos establecidos en cartografía anexa</u>

Así las cosas, para la Sala el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF), en su condición de instrumento de planificación de primer nivel y de carácter fundamental en la ordenación del territorio que prevalece sobre la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú, definió las escalas y localización de equipamientos destinados a la prestación de servicios funerarios y determinó que los nodos de equipamiento funerarios¹⁴ debían ser definidos por la cartografía anexa, la cual, como se analizó, forma parte del Plan Maestro de Cementerios y Equipamientos Funerarios (PMCSF).

Dicho en otras palabras, los nodos establecidos en la cartografía anexa al Decreto 313 de 2006 permiten determinar las áreas del distrito donde resulta posible la ubicación de equipamientos de servicios funerarios, entendidos estos, como el conjunto de instalaciones y edificaciones destinadas exclusivamente a la prestación del servicio funerario, como laboratorios de tanatopraxia, salas de velación y cementerios de cualquier tipo, así como, los destinados al servicio *post mortem*, donde se inhuman y/o conservan restos y/o cenizas humanas¹⁵. En consecuencia, por fuera de los límites previstos en la cartografía anexa no es posible la localización de equipamientos destinados a la prestación de los servicios funerarios.

¹⁴ El artículo 10 del Decreto 313 de 2006 define los nodos de la siguiente manera: “**Nodo de Equipamientos Funerarios.** Área del territorio Distrital donde se permite la ubicación de equipamientos de servicios funerarios en las condiciones ambientales, sanitarias, urbanísticas y arquitectónicas establecidas”.

¹⁵ Artículo 10 del Decreto 313 de 2000.



En definitiva, para la Sala resulta claro que el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF), norma jurídica y técnica de primer nivel, era el instrumento de planeamiento aplicable para efectos de determinar si era procedente o no autorizar la licencia urbanística y no la ficha normativa contenida en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú, por ser el primero un instrumento de planeamiento que prima sobre cualquier otra clase de instrumentos previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

Precisado lo anterior, la Sala entrará a analizar los elementos de juicio incorporados al plenario:

Mediante concepto técnico No. 3-2009-19940 de 4 de diciembre de 2009, se indicó que conforme a la ficha técnica No. 16 del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF), los predios objeto de la solicitud de licencia de construcción se encontraban localizados por fuera de la zona donde el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) permitía la localización de cementerios por encontrarse en una zona de uso residencial con zonas delimitadas de comercio y servicios de reactivación. En palabras textuales señaló:

“[...] En virtud a que la Dirección de Planes Maestros y Complementarios se ha pronunciado técnicamente sobre el particular, que dicho concepto hace parte de este expediente, y una vez reexaminado el mismo, nos permitimos que ratificamos lo expresado en nuestro Oficio 2. 2009- 19012 de 03/06/2009, el cual corresponde en su integridad al concepto técnico requerido.

[...]

En el Oficio 2-2009-19012 y 2-2009-41168, identificado a folio 166 del expediente, se encuentra el fundamento técnico que nos permite concluir que en los predios objeto de la solicitud de licencia, no está permitido el uso de servicios funerarios, criterio que no tiene variación alguna” (folio 350 a 352 del cuaderno de antecedentes administrativos).

De hecho, el Oficio 2-2009-19012 de 3 de junio de 2009, suscrito por el Director de Planes Maestros y Complementarios de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. indicó:

*“[...] se concluye que, revisada la cartografía anexa al Decreto 313 de 2006, Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios se pudo identificar que los **predios en mención están localizados en una zona residencial con zonas delimitadas de comercio y servicios en reactivación, con tratamiento de renovación urbana, en donde la***



ficha No. 16- Nodo Cementerios del Sur no establece la posibilidad de localizar servicios funerarios” (Folio 40 del cuaderno principal) - (Subrayado es nuestro).

De manera similar, el Oficio No. 2009- 41168 de 1 de noviembre de 2009, suscrito por la Directora de Planes Maestros y Complementarios de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. arribó a la misma conclusión al señalar:

“[...] Revisada la cartografía anexa al Decreto 313 de 2006, se puede identificar que los predios en mención están localizados fuera de los sectores dentro de los cuales se permite la ubicación de este uso en el ámbito del Nodo definido en la Ficha No 16 – Nodo Cementerio Sur, que hace parte integrante el citado Plan Maestro”

(Folio 288 del cuaderno de antecedentes administrativos).

(Destacado de la Sala)

Para simplificar, de conformidad con los conceptos técnicos antes mencionados, resulta claro que los predios objeto de la solicitud se encontraban localizados en una zona de uso residencial con zonas delimitadas de comercio y servicios de reactivación¹⁶, es decir, por fuera de sectores donde se permitía la ubicación de uso funerario en el nodo definido en la ficha No. 16. Por ello resulta evidente que a la luz del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) no era procedente conceder la licencia de construcción, de ahí que la negativa a conceder la licencia de construcción fundamentada en la prevalencia del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) se encuentra ajustada a la normatividad de orden superior.

La Sala no pasa por alto que la ficha reglamentaria de la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú indicó que los predios objeto de la solicitud tenían las siguientes características:

Tratamiento: Renovación Urbana.

Modalidad: Reactivación.

Área de Actividad: Residencial.

Zona: Residencias con Zonas delimitadas de Comercio y Servicios.

Sector: 8.

Subsector Uso: Único.

¹⁶ Las zonas residenciales de comercio y servicios en la vivienda se encuentran consignadas en el cuadro anexo No. 2 "Clasificación de usos del suelo" del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 342 del POT).



Subsector Edificabilidad: Único.¹⁷

Adicionalmente, previó la siguiente descripción dentro de los **usos complementarios**.¹⁸

Uso – Subuso: servicios urbanos básicos
Uso específico: Cementerios y Servicios Funerarios
Descripción: Funeraria y Salas de Velación
Escala Zonal.

No obstante ello, la ficha normativa de la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú indicó que las condiciones de uso dotacionales estarían supeditadas a la prevalencia del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF), conforme se lee:

“DOTACIONALES: Según Disposiciones del POT y decreto reglamentario de UPZ (Decreto 159 de 2004). Supeditados a condiciones y prevalencia del plan maestro respectivo”.¹⁹

(Subrayado es nuestro)

De igual modo, el párrafo 2° del artículo 7 del Decreto 159 de 2004 *“Por el cual se adoptan normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal”*, señala:

“ARTÍCULO 7. NORMAS PARA EL USO DOTACIONAL.

[...]

PARÁGRAFO 2. *En todos los casos, los usos dotacionales quedan sujetos a las disposiciones que al efecto se señalen en el Plan Maestro correspondiente, así como a las regulaciones que para el adecuado funcionamiento de cada equipamiento o servicio establezcan las entidades competentes”.*

Resulta claro, entonces, que el recurrente realizó una apreciación parcial e incompleta de dicho instrumento normativo de planeación, puesto que las normas sobre uso dotacional están supeditadas a las disposiciones que para tal efecto prevea el plan maestro correspondiente.

¹⁷ <http://sinupotp.sdp.gov.co/sinupot/index.jsf>. La consulta se hizo en relación con los predios objeto de la solicitud ubicados en la AC 45 A S 50-867/ AC 45 A S 50-80 /KR 50 BIS A 41 B 17 S / KR 50 BIS A41 B 11 S / KR 50 BIS A 41 B 05 S de la Urbanización Villa Sonia.

¹⁸ El uso complementario, conforme al artículo 338 del Plan de Ordenamiento Territorial es aquel que *“contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal y se permite en los lugares que señale la norma específica”.*

¹⁹ http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/usospermitidos_24.pdf. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2019.



En ese contexto, si bien los decretos que adoptan las fichas reglamentarias, en el marco de la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú, pueden especificar los usos permitidos en las categorías de principal, complementario o restringido, precisando su intensidad, restricciones y prohibiciones, los mismos no pueden contrariar las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.²⁰ y en el caso de los usos dotacionales están sujetos a la prevalencia del plan maestro.

Precisamente, la función pública de ordenamiento territorial se ejerce a través de la «acción urbanística» de las entidades municipales y distritales, exteriorizada en decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas que comprende, entre otras, la clasificación del suelo en urbano, rural y de expansión urbana; establecer la zonificación de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales; y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas, las cuales deben estar contempladas o autorizadas en el plan de ordenamiento territorial (artículo 8°). De igual manera, el plan de ordenamiento territorial es definido por la misma ley como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento, y definido como *el «conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo»* (art. 9°).

Para el caso específico, las normas sobre el uso residencial se encuentran consignadas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. (artículos 341 y 342) y de manera específica, *“las Zonas Residenciales con comercio y servicios en la vivienda”* aparecen en el cuadro anexo N° 2 *“Clasificación de usos del suelo”* del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. (artículo 342).

Ahora, para la Sala no es de recibo el argumento planteado por el recurrente quien insiste que ante la ausencia del Documento Técnico de Soporte de que trata el artículo 58 del Decreto 313 de 2006, era aplicable la ficha reglamentaria contenida

²⁰ El artículo 6 del Decreto 159 de 2004 *“Por el cual se adoptan normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal”*, indica: *“El régimen de usos de cada sector o subsector normativo será el establecido en la ficha reglamentaria correspondiente, la cual especificará los usos permitidos, en las categorías de principal, complementario o restringido, precisando su intensidad, restricciones y prohibiciones, de conformidad con las disposiciones del POT”*.



en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 41 Muzú, no obstante ser una norma de segundo nivel, por las siguientes razones:

Efectivamente, el artículo 58 del Decreto 313 de 2006- Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) - previó que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en un plazo máximo de 5 meses contados a partir de la publicación de la norma, debía expedir las normas para la regularización y construcción de las infraestructuras y equipamientos de cementerios y servicios funerarios en un Documento Técnico Soporte, al indicar:

“Artículo 58. Normativa Urbanística, Arquitectónica y Técnica. Las normas para la regularización y construcción de las infraestructuras y equipamientos de cementerios y servicios funerarios **se encuentran contenidas en el Documento Técnico de Soporte** y serán adoptadas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD en un plazo máximo de 5 meses contados a partir de la publicación del presente Decreto” (Destacado fuera de texto)

Para la Sala, el hecho de que el artículo 58 del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) haya incorporado un mandato para adoptar las normas para la regularización y construcción de las infraestructuras y equipamientos de cementerios a través de un Documento Técnico de Soporte, y el mismo se haya expedido por fuera del término de 5 meses, no impide la aplicación integral del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF) ni menos aún puede afirmarse que la facultad dada para establecer dichos aspectos de orden técnico haya quedado agotada por el transcurso del tiempo.

Al respecto, el señor Jairo Andrés Revelo, en su condición de ex Director de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., quien suscribió el Oficio 2-2009-27816 de 5 de agosto de 2009, en la diligencia de práctica de testimonios celebrada el 23 de enero de 2012, rendida en primera instancia indicó que si bien el artículo 58 incorporó un límite temporal para determinar las normas para la regularización y construcción de las infraestructuras y equipamientos de cementerios, dicha competencia se puede ejercer en cualquier tiempo, al indicar:

[...] se remitió a la Alcaldía Mayor un proyecto de decreto que reglamenta el artículo 58 del decreto distrital 313 de 2006 para determinar las normas de regularización y construcción de las



*infraestructuras y equipamientos de cementerios y servicios funerarios como reglamentación complementaria del plan maestro de cementerios y servicios funerarios, así mismo me permito precisar que en el mismo concepto referenciado por el accionante frente a la pregunta de los efectos del artículo 58 del decreto distrital 312 de 2006 se le informó en términos generales que **la competencia de la administración no se agota en el término previsto en la norma y que la autoridad administrativa tiene la competencia para reglamentar las normas jurídicas en cualquier tiempo durante su vigencia por lo anterior se informó al peticionario que en términos generales y de conformidad con la normativa vigente no se podía predicar del artículo 58 del decreto distrital 313 de 2006 la teoría jurídica del acto administrativo condición respecto de la vigencia del cuerpo normativo del decreto distrital 313 de 2006 plan maestro de cementerios y servicios funerarios**” (Folios 258 y 259 del cuaderno principal).*

Cabe destacar que el Decreto 313 de 2006, indicó en su parte considerativa que “Que se elaboró el documento técnico de soporte con un análisis diagnóstico de la situación sectorial y territorial, que sirve de fundamento para la formulación del presente decreto”. Dicho documento técnico de soporte²¹, conforme se analiza, sí incorporó normas para regularización de equipamientos del sector de cementerios del sector funerario, de la siguiente manera:

[...] Las normas para la regularización de los equipamientos de cementerios y servicios funerarios están orientadas a fijar las condiciones necesarias para lograr el óptimo funcionamiento de estos equipamientos, de conformidad con los siguientes objetivos:

a.- Mitigar los impactos urbanísticos negativos originados por el desarrollo de equipamientos de atención funeraria y de destino final, que por sus características exigen un tratamiento especial del entorno inmediato a su localización, así como el mejoramiento de las condiciones de las edificaciones en que se desarrollan.

b.- Contribuir la integración urbanística del sector de influencia de los equipamientos, mediante la programación y ejecución de proyectos y acciones, identificados como necesarios para el buen desempeño del uso, garantizando como mínimo el cumplimiento de los seis tipos de intervención definidos por el artículo 430 del Decreto 190 de 2004.

c.- Definir estándares para la regularización del uso Dotacional, una vez se establezca su viabilidad. Estas normas se organizan de la siguiente manera:

3.4.1. Para equipamientos de escala vecinal. Los requisitos establecidos en este PMCSF según el caso particular y de acuerdo a al nodo donde se encuentre el equipamiento funerario, adelantarán el

²¹ http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/documentos/dts-definitivo.pdf. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2019.



trámite de obtención de licencia ante una Curaduría urbana quien revisará el cumplimiento de las normas definidas.

3.4.2. Para equipamientos de escalas zonal, urbana y metropolitana. Se adelantarán Planes de Regularización y Manejo individuales o conjuntos, que deben ser adoptados previamente a la solicitud de licencias de construcción para adecuación y/o ampliación. Se tramitarán como esta (sic) establecido en el Decreto Distrital 430 de 2005 y deben contener mínimo [...]”.

Por otro lado, como bien lo indicó el *a quo*, el oficio No. 2-2009-27816 de 5 de agosto de 2009 de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., se expidió en el marco de una consulta y no puede otorgársele el efecto de doctrina interpretativa a la luz del artículo 102 de la Ley 388 de 1997. Justamente, el citado oficio aclaró que las respuestas contenidas en él se enmarcaban en una consulta, al precisar lo siguiente:

“[...] Previo al análisis de fondo, resulta pertinente pronunciarse respecto a la naturaleza jurídica de las respuestas dadas en esté (sic) oficio a sus solicitudes; esto es, la diferencia que existe entre aquellas y la doctrina urbanística, la cual es emitida por la Secretaría Distrital de Planeación en los estrictos casos descritos en los artículos 102 de la Ley 388 de 1997 y 68 del Decreto Nacional 564 de 2006

[...]

En la Administración Pública, los conceptos no comprometen la responsabilidad de las entidades que los emiten, ni son de obligatorio cumplimiento o ejecución, salvo que en normas especiales se les haya atribuido otro carácter, y por lo tanto, otros requisitos y trámites para su emisión (artículo 25 e inciso 2° del artículo 1 del C.C.A).

[...]

Así las cosas, las facultades de doctrina urbanística mediante circulares de la Secretaría Distrital de Planeación, solo se estructuran bajo los supuestos fácticos esgrimidos, y tienen como únicos destinatarios directos a los Curadores Urbanos que hacen parte de la competencia territorial de esta entidad.

Se aclara que las respuestas emitidas en este oficio son de contenido general, y por tal razón no pueden trascender la competencia administrativa, frente al trámite de solicitud de licencia de construcción radicada bajo el expediente No. 09-03-0107, de la Curaduría Urbana No. 3; es decir que no se pueden entender como el ejercicio de la función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas, otorgado a dicha



Curaduría en virtud de lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2003.

Por tal motivo, la respuesta que dé la Secretaría Distrital de Planeación a sus diferentes inquietudes, no puede otorgárseles ninguno de los efectos propios de la interpretación doctrina facultada por la Ley o la Ley en sí misma considerada. (Folios 61 a 68 del cuaderno principal) - (Destacado fuera de texto).

Concordante con lo anterior, los testimonios de los señores Rosa Zenaida Sánchez Latorre y Jairo Andrés Revelo, fueron coincidentes en indicar que dichos conceptos se emitieron en el marco de consultas que contienen puntos de vista generales que, por lo mismo, carecen de carácter obligatorio.

De otro lado, se destaca que las fichas normativas son instrumentos de carácter reglamentario llamados a precisar las normas urbanísticas para determinados sectores de la ciudad donde coincide un tratamiento y debe determinar para el área objeto de reglamentación, los subsectores que contienen usos con niveles distintos de intensidad así como los parámetros básicos de edificabilidad susceptibles de ser aplicados en el sector (artículo 426 y 334 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.). Así mismo, dentro de su contenido mínimo se encuentra la regulación de la intensidad y mezcla de uso, las condiciones físicas de edificabilidad, y los elementos relacionados con el espacio público. Ahora, si los planes maestros no definen alguno de estos elementos, se puede articular con los demás instrumentos de planeamiento del plan de ordenamiento territorial.

Finalmente, la Sala no analizará el argumento planteado por el recurrente dirigido a cuestionar la legalidad del Decreto 313 de 2006 - Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (PMCSF), por haber sido expedido presuntamente sin observar el procedimiento de concertación ciudadana de que tratan los artículos 4° y 8° de la Ley 388 de 1998, toda vez que se trata de un argumento nuevo que no fue planteado en la demanda ni tampoco fue objeto de análisis en la sentencia de primera instancia. El abordaje de dicho estudio en esta instancia del proceso supondría afectar garantías jurídicas como el debido proceso y el derecho de contradicción de las partes.

En efecto, esta Sección ha reiterado en diversas oportunidades que no es posible analizar materias o cuestiones que si bien se plantean en el recurso de apelación,



no se abordaron en el libelo de la demanda, ni hicieron parte del concepto de violación, ni la sentencia de primera instancia se pronunció.²²

Por todo lo expuesto, la Sala considera que el actor no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, por lo que se confirmará la sentencia recurrida proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

PRIMERO: CONFÍRMASE la providencia apelada, esto es, la sentencia del 13 de junio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia, de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

²² Sentencia de 7 de mayo de 2015, Expediente: 2005-00270 y Sentencia de 8 de junio de 2016, Expediente 2006-00234, C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

