

Bogotá, D.C.

Doctora
Adriana Córdoba Alvarado
Veedora Distrital de Bogotá, D.C.
Avenida Cra. 24 No. 39-91
Tel. 407666
Ciudad

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
RADICACION: 2-2014-20807
AL RESPONDER CITE ESTE NUMERO
FECHA: 2014-05-16 09:42 P.M. 072076
RAD. INICIAL: 1-2014-21404
FOJOS: 1
DESTINO: VEEDORIA DISTRITAL
TRÁMITE: Atención de Peticiones Generales
ANEXOS: 4 folios por ambas caras
REMITENTE: Dirección de Análisis y Control Jurídicos
ADICIONAL: NO

Radicado SDP-No. 1-2014-21404 del 7-05-14 y VD-No.20141000033711
Asunto: Aplicación medida cautelar de suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013.

Respetada doctora Córdoba:

Esta Secretaría recibió su solicitud de "(...) emitir de manera urgente con carácter de doctrina según el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, en el sentido de orientar sobre la correcta aplicación de la norma urbana en la actual circunstancia de suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013. (...)"

Al respecto, es pertinente realizar las siguientes aclaraciones:

1.- De conformidad con lo señalado por los artículos 4 y 30 del Decreto Distrital 654 de 2011, en concordancia con el numeral 2.7 del artículo 2 del Decreto Distrital 655 de 2011, corresponde a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor – Dirección Jurídica Distrital unificar la doctrina jurídica distrital, certificar la vigencia de los actos administrativos expedidos por el Alcalde Mayor y ejercer la representación judicial del Distrito Capital.

En el contexto de las citadas competencias, la Secretaría Distrital de Planeación recibió la comunicación con radicado SDP No. 1-2014-16709 y con radicado SG No. 2-2014-16709 del pasado 28 de abril, proveniente de la Dirección Jurídica Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, en la que emite pronunciamiento sobre la aplicación de la normativa aplicable con ocasión y acatando los efectos de la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013 proferida mediante auto por parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el pasado 27 de marzo de 2013.

En el ejercicio de las citadas competencias, se tiene claro que la Dirección Jurídica Distrital es la llamada a certificar la vigencia de los actos administrativos emitidos por el Alcalde;

por ello con el pronunciamiento emitido en el cual esa Dirección manifestó frente a la pregunta de la norma vigente, lo siguiente:

"(...) Una vez suspendido el Decreto 364 de 2013, ¿Cuál es la norma aplicable en el momento teniendo en cuenta que el Decreto 190 de 2004 fue derogado por el Decreto 364 de 2013?"

A partir de la determinación del Consejo Estado, sería el Decreto 190 de 2004, en función del criterio de reviviscencia, ante la suspensión de los efectos de la cláusula de derogatoria del Decreto 364 de 2013.(...)

Así mismo, con respecto a las radicaciones en vigencia del Decreto 190 de 2004 que fueron cobijados por el régimen de transición precisó que:

"(...) como están cobijados por el Decreto 190 y éste adquiere reviviscencia, continuarían tramitándose bajo la regulación de ese Decreto"

Con relación a las radicaciones en curadurías urbanas y entidades del Distrito bajo el Decreto 364 de 2013, consideró:

"(...) Bajo los principios de que las actuaciones se tramitan con la norma vigente al momento de su inicio, de buena fe, de confianza legítima y de seguridad jurídica, los procedimientos iniciados – en debida forma- con fundamento en la eficacia del Decreto 364 de 2013, deberían concluir bajo esa regulación.(...)"

Referente a los actos expedidos con fundamento en el Decreto 364 de 2013, habida la suspensión, y previa distinción entre actos generales y particulares señaló:

"(...) Con relación a los primeros, se entenderían igualmente suspendidos, toda vez que corre la suerte de lo principal, mientras que respecto a los segundos, en el supuesto de que el procedimiento administrativo concluyó y, en consecuencia quedaron en firme, sus efectos se consolidarían, generando situaciones particulares y concretas, que la decisión de suspensión no tendría entidad de afectarlos.(...)"

Visto el citado pronunciamiento, esta Secretaría atendió la instrucción sobre la vigencia del Decreto Distrital 190 de 2004, tal como se le informó en el comunicado mediante radicación SDP No. 2-2014-19062 del 6 de mayo siguiente, atendiendo las competencias de esa Dirección.

2.- Cabe destacar que, la Dirección Jurídica Distrital en su comunicación con radicado SDP No. 1-2014-16709 y SG No. 2-2014-16709, si bien consideró que el artículo 102 de la Ley 388 debe utilizarse para expedir una circular vinculante que señale las condiciones de aplicación del parágrafo del artículo 16 del Decreto Nacional 1469 de 2010 frente a los efectos de la medida cautelar que suspendió provisionalmente el Decreto Distrital 364 de 2013, en el mismo pronunciamiento indicó expresamente que: *"(...) (ii) las interpretaciones presentadas en este documento no son obligatorias ni generan responsabilidad alguna, conforme a*

o preceptuado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.”. Es así que, no es obligatoria su interpretación frente a la expedición de una Circular en el marco del artículo 102 ya señalado, motivo por el cual expresamente la Secretaría Distrital de Planeación le envió comunicación oficial al Director Jurídico Distrital explicando el marco de operación de la referida circular.

3.- No obstante, recibido el pronunciamiento de la Dirección Jurídica Distrital era deber de esta Secretaría, evaluar la procedencia de la aplicabilidad de la circular fundamentada en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 en concordancia con el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010, que otorgó a la autoridad de planeación municipal o distrital, la facultad de interpretar las normas urbanísticas vigentes en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o contradicciones en las mismas, mediante circulares de interpretación; cuyo análisis se expuso ampliamente en el oficio de respuesta con radicado SDP No. 2-2014-19062.

Sin perjuicio de lo anterior, y ante la expresa solicitud de ese Ente de Control, es necesario y prudente resaltar en la presente respuesta el marco normativo y su alcance, con el fin de aclarar a su Despacho la improcedencia de lo solicitado.

El referido artículo 102 de la Ley 388 de 1997 expresa: ***“Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares”.*** (Negrillas fuera del texto original)

Por su parte el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010 indica: ***“Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de subdivisión, parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. Solamente en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997.***

Existe vacío normativo cuando no hay una disposición exactamente aplicable y contradicción cuando hay dos o más disposiciones que regulan un mismo tema que son incompatibles entre sí. En todo caso mediante estas circulares no se pueden ajustar o modificar las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

La interpretación que realice la autoridad de planeación, en tanto se utilice para la expedición de licencias urbanísticas, tiene carácter vinculante y será de obligatorio

cumplimiento, con el fin de darle seguridad a dicho trámite”. (Negrillas fuera del texto original)

En ese orden de ideas, la interpretación es siempre respecto de las **normas urbanísticas vigentes** y únicamente en dos eventos: a) Por vacío normativo o falta de disposición exactamente aplicable; y b) En caso de contradicciones.

Partiendo de los contenidos de las normas transcritas es evidente que la interpretación por parte de la autoridad de planeación, se da a partir de la ausencia o contradicción de las **“normas urbanísticas”**.

Previo a señalar que es una norma urbanística, es obligante tener en claro que es el **“plan de ordenamiento territorial”**.

El artículo 9 de la referida Ley 388 de 1997, señala que el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio, y *“(…) se define 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.**”* (Negrilla fuera del texto original). La misma Ley precisa que integran dicho plan los Componentes General, Urbano y Rural, de los cuales hacen parte de acuerdo con las determinaciones de ley ese conjunto de objetivos y normas ya mencionados.

A su vez, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1, de la Ley 902 de 2004, define las normas urbanísticas, así: *“**Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. (…)**”* (Negrilla fuera del texto original). El mismo texto legal clasifica las normas urbanísticas en estructurales, generales y complementarias.

Las **normas estructurales**, las define así: *“**Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano.** Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. (…)”* (Negrilla y sublineas fuera del texto original)

El numeral 2 del artículo 15 ídem prevé que las **normas urbanísticas generales**: *“**Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.**”*

Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. (...). (Negrilla fuera del texto original)

El numeral 3 del artículo 15 *ibidem*, define las **normas complementarias**, como: "(...)Se trata de **aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento**, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente Ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.(...)" (Negrilla fuera del texto original)

De los textos relacionados se establece, que el artículo 15 citado indica la jerarquización de las normas urbanísticas de acuerdo a criterios de prevalencia allí especificados, en, normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias, indicando las pautas y requerimientos para su aplicación, alcance e instrucciones para la implementación de procedimientos para su revisión, ajuste, modificación e inclusive actualización, así como las competencias para tales iniciativas.

Teniendo claro el concepto de lo que son las normas urbanísticas y que las mismas hacen parte de los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial, se puede deducir que las circulares para la interpretación de tal normativa por parte de la Secretaría Distrital de Planeación no está prevista de manera indiscriminada para otras normas como los textos legales (Ley 388 de 1997, Ley 810 de 2003, entre otras.) o las normas reglamentarias sobre procedimientos para la expedición de licencias urbanísticas (Decreto Nacional 1469 de 2010), sino que la normativa objeto de interpretación mediante circular contemplada en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 está limitada al concepto de lo que son las normas urbanísticas (Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen). Luego, dicha circular debe adecuarse a los criterios que se infieren específicamente de lo dispuesto por la citada Ley en concordancia con el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010.

Por lo expuesto se concluye:

a.- La interpretación prevista en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 recae sobre las normas urbanísticas vigentes, cuyo concepto fue ampliamente desarrollado en el análisis ya

expuesto, y que corresponde a contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial o las normas que lo desarrollen o complementen que se encuentren vigentes.

b. El vacío normativo o la contradicción surge con ocasión de la revisión de proyectos urbanísticos que se soliciten a los curadores urbanos y quienes deben verificar que el mismo sea concordante con las normas urbanísticas vigentes.

En otras palabras, solo cuando el curador urbano en ejercicio de la revisión del respectivo proyecto urbanístico, al momento de hacer concordante dichos proyectos con la normativa urbanística vigente encuentre o considere que se presenta la ausencia de una disposición exactamente aplicable a una situación o de contradicciones de la normativa urbanística, procede la solicitud a la oficina de planeación para su pronunciamiento mediante circular, en los términos del artículo 102 ya citado y el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010.

c.- El pronunciamiento mediante circular con carácter de doctrina emitido por la oficina de planeación se limita a la interpretación para casos particulares y concretos presentados por los curadores, y no puede ser usado para la creación, o expedición de normas urbanísticas, ni para reglamentar, ajustar, complementar, precisar o modificar los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que los desarrollen, como lo señala con diáfana claridad el inciso segundo del artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010.

d. El párrafo del artículo 16 del Decreto Nacional 1469 de 2010 es una norma de procedimiento, y no hace parte de las normas urbanísticas objeto de interpretación mediante circular vinculante de que trata el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 76 de del Decreto 1469 citado. Razón por la cual no es la autoridad de planeación la llamada a emitir circular vinculante sobre la operatividad de dicha norma frente a una medida cautelar de suspensión.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la interpretación de normas urbanísticas por medio de las circulares reguladas por el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, tiene como objetivo llenar los vacíos normativos presentados en el trámite de proyectos urbanísticos específicos a solicitud de curadores urbanos, es decir referente a extractos de la norma, según sea el caso, en el marco del plan de ordenamiento territorial vigente, y no de definir cuál es el Plan de Ordenamiento aplicable a un territorio ante la suspensión provisional de sus efectos por orden judicial tal como sucedió con el Decreto Distrital 364 de 2013, y con menor razón para interpretar la aplicabilidad del régimen de transición previsto en el artículo 16 del Decreto Nacional 1469 de 2010, por no ser ese el alcance del referido instrumento jurídico.

En consecuencia, no se comparte lo señalado por la Dirección Jurídica Distrital que señala: *“Por último no sobra advertir que: (i) en el Distrito Capital, la autoridad competente para sentar doctrina (mediante circulares) en los asuntos aquí analizados es la Secretaría Distrital de Planeación, por mandato de la Ley 388 de 1997 (artículo 102) ;(…)”*, por cuanto los asuntos

analizados en el concepto emitido por dicha Dirección no hacen parte de la facultad prevista en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, como ya se ha explicado ampliamente. Por ello, se reitera lo ya plasmado en la comunicación con radicado SDP No. 2-2014-19062, de la cual se anexa copia para su conocimiento y fines que estime pertinentes.

Cordialmente,



Gerardo Ardila Calderón
Secretario Distrital de Planeación

Anexos: Copia del radicado SDP No. 2-2014-19062, en diez (10) folios, ambas caras.

c.c. Doctora María Susana Muhamad, Secretaria General, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Doctor Fernando Alexei Pardo Florez, Director Jurídico Distrital

Aprobó: Ángela Rocío Díaz Pinzón, Subsecretaria Jurídica

Revisó: Sandra Tibamosca Villamarín, Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos

Mauricio Mariño Molina, Director de Defensa Judicial

Proyectó: Diana del Carmen Camargo Meza, P.E. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos