



MEMORANDO

Fecha: xxxx de xxxxxxxx de xxxxxx

Para: VERÓNICA ARDILA VERNAZA
Directora de Norma Urbana

De: MIGUEL HENAO HENAO
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Radicado: 3-2016-21096.

Asunto: Concepto jurídico viabilidad proyecto inmobiliario sobre área restante del Parque Zonal La Estación PZ44.

Apreciada Verónica:

Esta Subsecretaría recibió la comunicación del asunto, mediante la cual solicita se emita concepto jurídico en el cual se determine la viabilidad del proyecto inmobiliario propuesto sobre el área restante del Parque Zonal La Estación PZ-44 que cuenta con Plan Director reglamentado mediante el Decreto Distrital 481 de 2014.

Con el objeto de dar respuesta a su solicitud, se procederá a enunciar los antecedentes del caso con fundamento en los cuales se realizará el análisis pertinente.

- Por medio de la comunicación con radicado No. 1-2013-75716, Nicolás Corso Salamanca en su calidad de Gerente General de Metrovivienda, solicitó a la SDP viabilidad técnica del predio La Estación con el objeto de redelimitar el Parque Zonal ubicado en dicho predio, de conformidad con el artículo 227 del Decreto 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"*. El objeto de la solicitud era *"(...) generar suelo útil para la construcción de vivienda de interés prioritario VIP y aportar en la financiación de este parque, haciendo un proyecto social y financieramente sostenible. (...)"*.
- Mediante oficio con radicado No. 1-2014-03084 del 23 de enero de 2014, Metrovivienda realizó un alcance a la solicitud de viabilidad técnica del proyecto sobre el predio La Estación.

Carrera 30 No. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 5, 8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

- El concepto técnico favorable fue emitido por la Dirección del Taller de Espacio Público, por medio del Oficio con radicado No. 2-2014-06737 del 19 de febrero de 2014, teniendo en cuenta que la propuesta se ajustaba las normas vigentes.
- Mediante Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contenciosos Administrativo del Consejo de Estado de 27 de marzo de 2014, se suspendieron provisionalmente los efectos del Decreto 364 de 2013, presentándose la figura de la reviviscencia¹ del Decreto 190 de 2004.
- Por medio de la comunicación con radicado No. 1-2014-27409 del 10 de junio de 2014 dirigida a la Subsecretaría de Planeación Territorial, el Gerente de Metrovivienda presentó el borrador del decreto de adopción del Plan Director LA Estación y adjuntó la propuesta técnica.
- El Gerente de Metrovivienda en comunicación conjunta con el Director del Taller del Espacio Público con el radicado No. 1-2014-35259 de 28 de julio de 2014 dirigida al Secretario Distrital de Planeación, solicitaron el estudio y aprobación del proyecto de decreto, exposición de motivos y plano denominado PZ44 La Estación, ajustados a las disposiciones del Decreto 190 de 2004. Se indica en el párrafo segundo de este oficio que "(...) De acuerdo con las disposiciones de la UPZ 98 "Los Alcázares", consignada en la Plancha N°1 del Decreto 262 del 07 de Julio de 2010, que permite en su artículo 2 realizar las precisiones que haya lugar en los instrumentos que se planteen en el desarrollo del POT, se realiza una precisión en el área del parque tal como se evidencia en la memoria técnica del Plan Director".
- Mediante comunicación con número de radicado No. 2-2014-44753 del Secretario Distrital de Planeación, se solicitó a la Dirección Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor la revisión y aprobación del Plan Director del Parque Zonal La Estación.
- Mediante Decreto 481 de 24 de octubre de 2014, el Alcalde Mayor adoptó el Plan Director del Parque Zonal PZ-44 La Estación. Entre las consideraciones que fundamentaron la expedición del decreto, se indicó "(...) Que la delimitación del área de los parques es objeto de precisión en el Plan Director que debe formular el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, cuyo contenido establecido en el artículo 252 del citado Decreto Distrital 190 de 2004, señala dentro de las decisiones de ordenamiento la definición de las áreas y los linderos del parque, entre, otros aspectos. (...)".

¹ En el Concepto de 29 de abril de 2014 de la Dirección Jurídica Distrital y de la Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos se dio respuesta a la consulta presentada por la Subsecretaría jurídica de la Secretaría de Planeación y la Dirección de Asuntos Legales de la Secretaría Distrital de Ambiente en los siguientes términos: "...1) 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 de Estado, sería el Decreto 190 de 2004, en función del criterio de la reviviscencia, ante la suspensión de los efectos de la cláusula de derogatoria del Decreto 364 de 2013...".

- Con fundamento en lo anterior se estableció que el predio cuenta con un área de 6.161,20 m², de los cuales 3.168,85 m² se destinarían para el parque y 2.992,35 m² para el Futuro Proyecto Integral de Metrovivienda.
- Con radicación No. 15-1-0486 de 27 de mayo de 2015, Fiduciaria Colpatria S.A. radicó solicitud de licencia de urbanización ante la Curaduría Urbana No. 1 de Bogotá, la cual fue negada mediante Resolución 15-1-0628 de 27 de noviembre de 2015, debido a que el predio en el Plan de Ordenamiento Territorial y en la Unidad de Planeamiento Zonal UPZ 98 “Los Alcázares” se encuentra catalogado como Parque Zonal PZ 44 con Tratamiento de Parque Urbano, lo cual no permitía otorgar licencia para un proyecto de vivienda. Así mismo, indicó que la única manera de modificar la delimitación del parque y establecer norma específica para las zonas que no resulten afectadas por esta delimitación, es mediante la modificación de la Unidad de Planeamiento Zonal.

Tal como se expuso anteriormente, el proyecto se estructuró inicialmente con fundamento en el artículo 227 del Decreto Distrital 364 de 2013 (que perdió fuerza ejecutoria al ser suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado), que permitía expresamente ajustar el área y la delimitación de los parques proyectados.

No obstante lo anterior, el Decreto Distrital 190 de 2004 no contempla un artículo similar que permita ajustar el área y la delimitación de los parques indicados en la cartografía del mismo.

De conformidad con el artículo 49 del Decreto 190 de 2004, las unidades de planeamiento zonal tienen “(...) como propósito definir y **precisar** el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal. (...)” (Negrilla por fuera del texto original).²

Adicionalmente, el parágrafo el artículo 338 del Decreto ibídem señala que “(...) Las fichas normativas, los planes zonales y los planes parciales **precisan** la intensidad de los usos específicos permitidos, los limitan o prohíben, atendiendo las condiciones particulares de cada sector normativo”. (Negrilla por fuera del texto original).

² Las unidades de planeamiento zonal son instrumentos de planeamiento de segundo orden, con base en los cuales, tal y como se indica en el numeral 2 del artículo 44 del Decreto 190 de 2004, “...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 equipamiento.”

De esta manera, si bien no existe un instrumento que permita de manera directa modificar la delimitación y el área de un parque zonal, urbano o metropolitano, si es posible **precisar** sus condiciones por medio de las unidades de planeamiento zonal.

Respecto al alcance de la palabra “precisar”, atendiendo lo dispuesto por el artículo 28 del Código Civil, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define así: “1. tr. Fijar o determinar de modo preciso. 2. tr. Obligar, forzar determinadamente y sin excusa a ejecutar algo. 3. intr. Ser necesario o imprescindible. U. t. c. tr.”. Otro alcance tiene la palabra modificar según el mismo Diccionario: “1. tr. **Transformar o cambiar algo mudando alguna de sus características**. U. t. c. prnl. 2. tr. Fil. Dar un nuevo modo de existir a la sustancia material. U. t. en sent. moral. 3. tr. Gram. Determinar, restringir o complementar un segmento lingüístico. El adverbio muy modifica a bonito en muy bonito. 4. tr. p. us. Limitar, determinar o restringir algo a cierto estado en que se singularice y distinga de otras cosas. U. t. c. prnl. 5. tr. p. us. Reducir algo a los términos justos, templando el exceso o exorbitancia. U. t. c. prnl.” (Negrilla por fuera del texto original).

En relación con los predios, el artículo 31 del Decreto Ley 960 de 1970 “Por el cual se expide el Estatuto de Notariado” señala que “(...) Los inmuebles que sean objeto de enajenación, gravamen o limitación se identificarán por su cédula o registro catastral si lo tuvieran; por su nomenclatura, por el paraje o localidad donde están ubicados, y por sus linderos. Siempre que se exprese la cabida se empleará el sistema métrico decimal”. Si bien esta disposición resulta aplicable a temas de enajenación, gravamen o limitación de inmuebles, permite identificar aspectos que los identifican y pueden determinar sus características como son su cabida, su registro catastral y sus linderos.

Así mismo el artículo 9 de la Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi “Por el cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”, establece la definición de “Predio” en los siguientes términos:

*“Artículo 9°. Predio. Es un inmueble **no separado por otro predio público o privado**, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad aunque esté atravesado por corrientes de agua pública.*

*Parágrafo: Se incluyen en esta definición los baldíos, los ejidos, los vacantes, los resguardos indígenas, las reservas naturales, las tierras de las comunidades negras, la propiedad horizontal, los condominios (unidades inmobiliarias cerradas), las multipropiedades, las parcelaciones, los parques cementerios, **los bienes de uso público y todos aquellos otros que se encuentren individualizados con una matrícula inmobiliaria**, así como las mejoras por edificaciones en terreno ajeno”. (Negrilla por fuera del texto original).*

De conformidad con lo expuesto, un predio no solo se caracteriza por su cabida, su registro catastral y sus linderos, sino que además no se encuentra separado por otros predios y se individualiza con una matrícula inmobiliaria.

De esta manera, atendiendo los criterios de identificación de un predio, una Unidad de Planeamiento Zonal puede fijar o determinar de modo preciso la delimitación del parque sin cambiar sustancialmente aspectos como su sus linderos, su identificación catastral o su cabida.

En el caso que nos ocupa, el Parque Zonal La Estación según se evidencia en los planos Nos. 12 "Estructura Ecológica Principal", 14 "Sistema de Espacio Público", No. 25 "Usos del Suelo Urbano y de Expansión", 33 "Movilidad y Espacio Público Escenario de Ejecución 2004 – 2007", se denomina PZ44 y se delimita sobre la totalidad del predio localizado en la Carrera 23 No. 72 - 01 según nomenclatura oficial de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, y que se identifica con folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-483943 y CHIP AAA086PHFT.

Si el Parque Zonal La Estación se delimitó en la cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial sobre la totalidad del predio, realizar precisiones sobre el mismo no podría implicar un fraccionamiento del inmueble, debido a que esto correspondería a una modificación de lo establecido en dicho plan. Una modificación del Plan de Ordenamiento Territorial no se puede realizar por medio de Unidades de Planeamiento Zonal o Planes Directores, toda vez que por medio de estos se reglamentan y precisan las normas del primero.

Debido a lo anterior, es necesario verificar las condiciones del parque según el Plan de Ordenamiento Territorial.

El artículo 70 del Decreto 190 de 2004 establece los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial de corto plazo. Dentro de los proyectos de parques de Escala Zonal del Sistema de Espacio Público Construido se menciona en el numeral 105 al parque "PZ 44 La Estación".

En los artículos 16, 17, 72 y 75 del Decreto 190 de 2004 se mencionan los parques urbanos de escala zonal como componentes de la Estructura Ecológica Principal, que hace parte del Componente General del Plan de Ordenamiento Territorial.

El artículo 97 del Plan de Ordenamiento Territorial señala lo siguiente:

"Artículo 97. Los Parques dentro de la Estructura Ecológica Principal (artículo 88 del Decreto 469 de 2003).

Como elementos pertenecientes tanto a la Estructura Ecológica Principal como al Sistema del Espacio Público, lo relacionado con los Parques Urbanos de escala Metropolitana y Zonal se establece en el capítulo correspondiente a dicho sistema.

De conformidad con los criterios establecidos en el Artículo 6 de la presente revisión y como contraprestación a la acogida de la recreación pasiva dentro de los otros elementos de la Estructura Ecológica Principal, en el diseño y manejo de los Parques Urbanos Metropolitanos y Zonales se tendrán en cuenta los siguientes lineamientos:

1. **El diseño y tratamientos deben propender por la creación de condiciones propicias para el uso público**, especialmente en lo relacionado con la **accesibilidad, circulación, seguridad, higiene, ambientación y oferta de recursos y servicios para la recreación**. El tratamiento ambiental y paisajístico debe procurar el máximo aprovechamiento de los elementos y valores del medio biofísico, incorporando su preservación y restauración al manejo de los parques.

2. El tratamiento paisajístico de los parques debe contribuir a la definición del carácter de la ciudad y de sus distintos sectores, propiciando la construcción de identidad social, al igual que debe instrumentar y facilitar la identificación de los distintos sectores, la interpretación de la estructura urbana y la conexión simbólica de los espacios, vías y centralidades que conforman la ciudad.

3. El tratamiento paisajístico y, especialmente, la arborización urbana, deben mantener, por una parte, la diversidad a gran escala, y por otra, procurar la uniformidad a menor escala.

4. En la planificación, diseño y manejo de los parques se procurará la mayor conectividad ecológica entre éstos y los demás elementos de la Estructura Ecológica Principal, en especial las condiciones para el tránsito, forrajeo, refugio y anidación de las aves nativas.

5. Los parques urbanos deben ser manejados de modo que **se fomente su inserción en la cultura local y distrital y, por medio de ellas, de los elementos naturales, en pro del conocimiento, valoración y apropiación de éstos por todos los habitantes, como base para la construcción de una cultura ambiental.**"(Negrilla por fuera del texto original).

Los parques urbanos de escala zonal identificados en la cartografía oficial del Plan de Ordenamiento Territorial hacen parte de la estructura ecológica principal y del sistema estructurante de espacio público, cuya reglamentación debe propender, entre otros aspectos, por mantener el uso público de los mismos y destinarlo para incentivar la cultura ambiental.

El artículo 15 de la Ley 388 de 1997 define las normas estructurales de la siguiente manera:

"Artículo 15. Normas urbanísticas. 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.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

1. Normas urbanísticas estructurales

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 solo 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. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, **las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.**

(...)

3. Normas complementarias

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. Entre otras, pertenecen a esta categoría:

3.2 **La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.** (Negrilla por fuera del texto original).

Dentro de la jerarquía de normas que contempla la Ley 388 de 1997, las normas que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo, se consideran normas estructurales y prevalecen sobre las demás normas.

Por otra parte, la localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social corresponde a normas complementarias, que tiene una jerarquía inferior a las normas estructurales.

En esta medida, disposiciones y proyectos relacionados con la localización de proyectos de vivienda de interés social, no pueden modificar las áreas para parques y zonas verdes ni las disposiciones sobre espacio público.

Teniendo en cuenta que el predio localizado en la Carrera 23 No. 72 - 01 identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-483943 y CHIP AAA086PHFT hace parte de aquellos definidos como de uso público en el Plan de Ordenamiento Territorial, su destinación no podría modificarse por medio de una unidad de planeamiento zonal o un plan director.

Así mismo, debido a que el predio fue adquirido inicialmente por la Alcaldía Mayor mediante Escritura Pública número 5372 de 30 de noviembre de 1945 otorgada en la Notaría 4 de Bogotá según consta en el certificado de tradición y libertad, se recomienda verificar si esta adquisición se realizó para una destinación específica como es el uso público, caso en el cual, no obstante la transferencia del bien del Departamento Administrativo de Defensa del Espacio Público a Metrovivienda como si fuera un "bien fiscal", podría tratarse de un bien adquirido para uso público que no es susceptible de enajenar, embargar o adquirir por prescripción.

De presentarse estos casos, sería necesario agotar el trámite de desafectación de bienes de uso público contemplado en el artículo 6 de la Ley 9 de 1989 reglamentado en el artículo 4 del Decreto Nacional 1504 de 1998 que fue incorporado en el artículo 2.2.3.1.4 del Decreto Nacional 1077 de 2015. Este último artículo establece que "(...) El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público no podrá ser variado sino por los Concejos Municipales o Distritales a través de los planes de ordenamiento territorial o de los instrumentos que los desarrollen aprobados por la autoridad competente, siempre que sean sustituidos por otros de características y dimensiones equivalente o superiores. La sustitución debe efectuarse atendiendo criterios, entre otros, de calidad, accesibilidad y localización (...)".

Cabe advertir que, el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1ª de la Ley 1755 de 2015, según el cual "Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

Cordialmente,



SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 9
Anexos: No
No. Radicación: 3-2016-22681 No. Radicado Inicial: 1-2016-56487
No. Proceso: 1147304 Fecha: 2016-12-23 21:56
Tercero: EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA - ERU
Dep. Radicadora: XDirección de Análisis y Conceptos Jurídicos
Clase Doc: Interno Tipo Doc: Memorandos Consec:

Miguel Henao Henao
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Hernán J. Rodríguez C. Profesional especializado de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos.

Carrera 30 No. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 5, 8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS