

MEMORANDO**Fecha:** 21 de diciembre de 2021**Para:** **DIANA MARLENE BARRIOS**
Dirección de Estratificación
De: **CATALINA HERNÁNDEZ HERRERA**
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos**Radicado:** 3-2021-30737
Asunto: Respuesta concepto jurídico -Predios Atípicos Estratificación Rural

Apreciada Diana:

Esta Dirección recibió el memorando relacionado en el radicado mediante el cual solicita "...que emita concepto jurídico sobre la adecuada interpretación y aplicación de las normas en materia estratificación de fincas y viviendas dispersas del Distrito Capital, con relación a 8 predios atípicos, y la posibilidad de estratificarlos con base en la calidad de la vivienda y no en el área predial."

En este contexto, anota que "dentro del proceso de actualización de la estratificación de fincas y viviendas dispersas, ...se encontró que ocho (8) predios de la localidad de Ciudad Bolívar reportaban estratos del 3 al 6, es decir, una estratificación a nuestro juicio demasiado alta para las personas que habitan allí, ...ellos, corresponden a una población que ubicada en el borde urbano rural, presenta condiciones de baja capacidad de pago, expresadas en la calidad de viviendas y entorno..."

Refiere el radicado que el estrato definitivo está determinado por su área, no obstante, en imagen del área "mapas Bogotá", los polígonos corresponden a conglomerado de viviendas con características urbanas y no a fincas productivas. Advierte que "se encuentran oficialmente en zona rural y a pesar de presentar características de "conglomerado urbano", no se han legalizado los correspondientes desenglobes del predio original y aun figuran como predios rurales "grandes"; especifica que esta situación solo afecta a una vivienda por predio y no a todas de las identificadas en los polígonos, todas

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

ubicadas en el borde sur de la localidad de Ciudad Bolívar, en un contexto donde los predios urbanos colindantes son estrato 1 y 2.

Observa que la situación fue consultada al DANE como autoridad que define las metodologías de estratificación en el país con respuesta: Oficio DANE 202143000201P del 10 de septiembre de 2021, así:

“...en relación con el caso que nos consultan nos permitimos precisarle que tal como está legal y metodológicamente previsto los cambios de área o la creación de nuevos predios o mejoras en la base de estratificación rural, están sujetos a la presentación previa de la documentación requerida. Con estos soportes se procedería a crear tantas mejoras como casos haya identificado, y el estrato estaría en función de la calificación de las características internas y externas que se obtiene del diligenciamiento del formulario de vivienda previsto para tal fin...”

Así mismo, señala que se consultó a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital acerca de la última información gráfica y alfanumérica de los 8 predios, con el fin de verificar si habían sido objeto de desenglobe, en la respuesta se afirmó que los predios no presentan ninguna variación reciente.

Así las cosas, enuncia dos alternativas de solución las cuales pone a consideración de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos bajo la premisa *“...acudimos a ustedes para analizar dos posibles alternativas en aras de no causar un perjuicio a los habitantes de los predios mencionados...”*

“La primera posibilidad, es que estas viviendas sean estratificadas por el puntaje de sus materiales de construcción (calificación de vivienda) y no por el área predial relacionada con ellas, dado a que no corresponde a fincas con potencial productivo. Esto, hay que advertir, implica apartarse de la metodología establecida para la estratificación rural, respecto de los ocho predios mencionados, toda vez que la metodología indica que el estrato definitivo es el que resulte mayor de hacer los dos análisis: por área predial y por materiales de construcción...”

La segunda posibilidad, es no incluir las ocho viviendas afectadas dentro del Distrito Capital de actualización de la estratificación de fincas y vivienda, de tal forma que no se afecte a los usuarios de esta zona deprimida de la ciudad, y dejar su actualización para una próxima oportunidad. Esta alternativa tiene la dificultad, que dejaría sin estrato adoptado a los ochos predios señalados.”

Para absolver la consulta, esta Dirección de manera sucinta hará referencia previa a los siguientes temas: i) competencia de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos; ii) Consideraciones previas y iii) Análisis de la consulta.

I. COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN DE ANÁLISIS Y CONCEPTOS JURÍDICOS

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.

Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

El artículo 37 del Decreto Distrital 016 de 2013 por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación, establece las funciones de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos, en este orden, le corresponde “e) *absolver consultas jurídicas sobre la interpretación y aplicación de las normas, en los asuntos de competencia de la Secretaría.*”.

Habida cuenta que los concepto emitidos por la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo, no pueden reemplazar un acto administrativo ni sustituyen las decisiones que debe adoptar cada dependencia de la Secretaría de Planeación con sujeción a sus funciones legales, conforme a pronunciamiento de la Corte Constitucional “...se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no”¹, por lo anterior, se darán elementos conceptuales, considerando las normas que regulan la estratificación socioeconómica en el D.C., en este acontecer, el presente concepto se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015².

II CONSIDERACIONES PREVIAS:

Habida cuenta que la actual consulta -3-2021-30737 del 7.12.21- refiere al tema de la estratificación socioeconómica, es del caso mencionar que este tema fue objeto de análisis por esta Dirección mediante concepto jurídico 3-2021-31700 del 15.12.21, por lo que se estima de importancia que el presente concepto se leído de manera integral con aquel, dado que entraña directrices generales en los aspectos sustanciales consultados.

Ahora bien, el artículo 102 de la Ley 142/1994 modificado por la Ley 689/2001 establece que “los inmuebles residenciales se clasificarán máximo en seis estratos socioeconómicos así: 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5) medio alto; 6) alto dependiendo de las características particulares de los municipios y distritos y en atención, exclusivamente, a la puesta en práctica de las metodologías de estratificación de que trata esta ley.”

Para tal efecto se emplearán las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Planeación, ... Dichas metodologías contendrán las variables, factores, ponderaciones y métodos estadísticos...
-subraya fuera de texto.-

A su turno, el artículo 103 ídem prescribe las unidades espaciales de estratificación como “La unidad espacial de estratificación es el área dotada de características homogéneas de

¹ Sentencia C-542/2005 Sala Plena de la Corte Constitucional.

² Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”. Artículo 28 “Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

conformidad con los factores de estratificación. Cuando se encuentren viviendas que no tengan las mismas características del conglomerado, se les dará un tratamiento individual. -subraya fuera de texto.-

El Decreto Nacional 262/2004 modificó la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, y estableció "14. Diseñar las metodologías de estratificación y de los sistemas de seguimiento y evaluación de dichas metodologías, para ser utilizados por las entidades nacionales y territoriales. 15. Emitir conceptos técnicos para determinar si existiendo mérito para volver a realizar, adoptar y aplicar estratificaciones por razones de orden nacional o social, o por incorrecta ejecución."

En estas condiciones: es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales, esto será con sujeción a las metodologías del DANE, las cuales contendrán las variables, factores, ponderaciones y métodos estadísticos. En el evento de viviendas que no tengan las mismas características del conglomerado se les dará un tratamiento individual.

Antes de iniciar los estudios de estratificación, el alcalde deberá conformar un Comité Permanente de Estratificación económico, con el fin de que lo asesore en la aplicación de la metodología para la estratificación la cual será dispuesta por el DANE.

III ANÁLISIS DE LA CONSULTA

El artículo 2 constitucional establece los fines esenciales del Estado "Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad... Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado."

De este modo es deber indelegable del alcalde realizar la estratificación del municipio o Distrito atendiendo las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Estadística DANE, a su vez, el artículo 7 de la Ley 505/1999³ señala que "la información que suministren

³ Ley 505 del 25 de junio de 1999 "Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refiere las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los decretos presidenciales 1538 y 2034 de 1996."

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

las autoridades catastrales a los Alcaldes para realizar la estratificación de fincas y viviendas dispersas, deberá especificar cual es el puntaje de calificación de la principal edificación residencial de cada predio, entendida como la de mayor calificación...

Desde aquí y con sustento en los preceptos constitucionales de los artículos 2 y 209 conviene que la Dirección a su digno cargo estudie concretamente la situación consulta con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, atendiendo a que la estratificación es un instrumento técnico diseñado para la clasificación de inmuebles residenciales del Distrito Capital con base en las metodologías del DANE, en función de las características externas de las viviendas, el entorno inmediato y los elementos urbanísticos, por consiguiente, distingue situaciones particulares merced a que cada inmueble es clasificado en un estrato en zonas urbana, semiurbana o de centros poblados y rural que comprende fincas y viviendas dispersas, lo que crea derechos (subsidios) u obligaciones (contribuciones), condiciones que van más allá de si los predios han sido objeto de desenglobe, división predial o loteo.

Añadiendo a lo anterior, que el artículo 79 de la Ley 1955/2019 Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022, reglamentado por el Decreto Nacional 148 de 2020, establece que la gestión catastral es un servicio público cuyo objeto es la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito, de tal suerte, debe reflejar la realidad física, jurídica y económica de los inmuebles, en mérito a una actuación coordinada de las entidades administrativas regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función administrativa.

De otra parte, el artículo 5 de la ley 505 de 1999 dispone que el Departamento Nacional de Planeación apoyará técnicamente a los distritos en la puesta en práctica de la *“metodología de estratificación de fincas y viviendas dispersas ... la zona rural se estratificará por medio de la medición de la capacidad productiva promedio de los predios, con base en la Unidad Agrícola Familiar -UAF-”* y en el párrafo 2º ídem establece *“La calidad de la vivienda sólo será utilizada como factor de estratificación en aquellos predios que no se dediquen fundamentalmente a la actividad productiva.”*

Del precepto transcrito queda claro que el párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 505/1999 evidencia una excepción a la estratificación de fincas y viviendas dispersas en zona rural, cuyo cometido es posibilitar una estratificación en merito a *“la calidad de la vivienda ... en aquellos predios que no se dediquen fundamentalmente a la actividad productiva.”*, en esta dimensión y por revestir situaciones de hecho o de derecho en su valoración es determinante asegurar la necesidad de la prueba.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.

Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7º de la Ley 527 de 1999.

Dicho de otro modo, el cambio de los hechos y situaciones en la vivienda opera en plenitud de las reglas y formas específicas ponderadas en la respuesta del DANE como autoridad que diseña las metodologías de estratificación en su oficio 202143000201P del 10 de septiembre de 2021: i) presentación previa de la documentación requerida, ii) crear tantas mejoras como casos haya identificado, iii) el estrato estaría en función de la calificación de estas características internas y externas iv) información que “se obtiene del diligenciamiento del formulario de vivienda previsto para tal fin.”

Por ser posturas que demandan decisiones de la administración, respetuosamente, se reitera que la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos no tiene atribución de decisión en la materia consultada, por lo que es absolutamente esencial, que desde este punto se plante a las autoridades comprometidas un consenso en el hacer juntos para la trascendencia de la resolución armónica de la cuestión, pues, la premisa del parágrafo 2 del artículo 10 de la Ley 505/199 prescribe que “los alcaldes serán responsables por los perjuicios que ocasione a los usuarios cuando infrinjan las normas de estratificación...”

El artículo 11 de la Ley 505/1999, reglamentada por el Decreto Nacional 07/2010 compilado en el Decreto Único Reglamentario 1170/2015, prescribe que “Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital.”

Hay que recordar que es deber de la administración mantener “actualizada periódicamente” la estratificación en el Distrito Capital en los términos y condiciones del Decreto Distrital 551/2019 corregido por el Decreto Distrital 735/2019, sin olvidar que la Ley 505/1999, reglamentada por el Decreto Nacional 07/2010 compilado en el Decreto Único Reglamentario 1170/2015 instala tal responsabilidad y garantía de actualización en los alcaldes a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital y el artículo 2.2.1.5.7 del mencionado Decreto 1170/2015 impone a los Comités Permanentes de Estratificación “vigilará el acatamiento del artículo 11 de la Ley 505 de 1999 ...”

El interés de las dos (2) alternativas propuestas en la consulta deben ser consideradas bajo las competencias de ese Despacho sin omitir las metodologías establecidas por el DANE y con relación a las atribuciones del Catastro Distrital bajo condiciones uniformes y consultas en la coordinación armónica interinstitucional y los principios que gobiernan la administración pública, con la intervención del Comité Permanente de Estratificación Distrital por las circunstancias ya referidas.

Cordialmente,

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.

Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

Constanza Catalina Hernandez Herrera
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.