ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION
No. Radicación **2-2017-60498 Fecha 06-01-2017**
No. Radic **1-2016-55244** de 13-12-2016
Tercero : DANIEL BAPTISTE LIÉVANO- URBANA CONSULTORES
Remitente: Subsecretaria Jurídica Anexos 0

Bogotá, D.C., Enero 6 de 2017

Doctor
DANIEL BAPTISTE LIÉVANO
URBANA CONSULTORES
Calle 90 No. 11 - 13 Piso 5 Edificio Urban Plaza
Bogotá

Radicado: 1-2016-60498.
Asunto: Respuesta derecho de petición - revisión respuesta al radicado con referencia 1-2016-55965.

Cordial Saludo:

Por medio del presente, la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación se permite dar respuesta, dentro de la oportunidad legalmente concedida, a la consulta con el radicado de la referencia por medio de la cual se solicita lo siguiente:

> "(...) *¿es posible que un decreto de trámite como lo es el Decreto 079 de 2015, al adicionar un parágrafo al Artículo 1 del Decreto 1119 de 2000, haya derogado todas las disposiciones sustantivas de superior jerarquía contenidas en el Decreto 190 de 2004 referidas particularmente a la estrategia de ordenamiento territorial, a las relativas al sistema de equipamientos y a la preeminencia que tienen los planes maestros sobre las normas de usos y tratamientos del cual hacen parte los cuadros anexos indicativos 1 y 2 de usos y localización de los mismos?*
>
> *En caso de que esa entidad conceptúe que tales disposiciones no han sido derogadas, se solicita corregir la respuesta dada por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios de esa Secretaría, dando aplicación a toda la normatividad del Decreto 190 de 2004 citada en el presente escrito y en particular sus Decretos 318 de 2006 y 553 de 2012 reguladores del Plan Maestro de Salud, donde se evidencia claramente que los usos solicitados para el predio de la consulta si están permitidos (...)*".

1. **Por medio de un decreto que concreta procedimientos administrativos en materia urbana en el ámbito distrital, se pueden derogar normas "sustantivas" contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial?**

La jerarquía de las normas de ordenamiento territorial se encuentra en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 según el cual "(...) *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 los artículos 23 y siguientes de la citada Ley, se establece el procedimiento para la adopción de planes de ordenamiento territorial, el cual, de acuerdo con el numeral 4 de la Ley 902 de 2004, resulta aplicable también para la modificación de dichos planes.

Excepcionalmente, el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015 estableció la posibilidad de modificar por una sola vez la clasificación del suelo, o el régimen de usos del suelo con el objeto de proveer áreas para el desarrollo de proyectos y programas de vivienda de interés social.

De esta manera, las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial solo pueden ser modificadas, ya sea aplicando el procedimiento de la Ley 388 de 1997, o el tramite excepcional contemplado en la Ley 1753 de 2015.

En este orden ideas, una norma de menor jerarquía y de procedimiento expedida por el Alcalde Mayor en uso de sus facultades reglamentarias, no tiene la potencialidad de modificar el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito por ser este un instrumento de mayor jerarquía.

1. **Está el Decreto 079 de 2015 modificando normas del Plan de Ordenamiento Territorial?**

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se encuentra compilado en el Decreto 190 de 2004. Dentro de la estructura de este, los primeros titulos establecen las estrategias, las politicas y los objetivos de ordenamiento territorial, que prevén, entre otros aspectos, una estructura de centralidades y politicas de equipamientos.

Estas estrategias, políticas y objetivos se pueden cumplir y concretar mediante instrumentos de planeamiento urbanístico, los cuales constituyen, tal y como se señala en el artículo 43 del Decreto 190 de 2004 "*(...)* ***procesos técnicos*** *que, mediante actos expedidos por las autoridades competentes, contienen decisiones administrativas para desarrollar y complementar el Plan de Ordenamiento Territorial. Deberán incluir, además, los mecanismos efectivos de distribución equitativa de cargas y beneficios, en los términos señalados en el capítulo anterior*" (Negrilla por fuera del texto original).

La mención de los instrumentos de planeamiento como procesos técnicos es importante, en la medida que la expedición de los mismos debe ser consecuencia del respectivo análisis técnico que permita definir las normas urbanísticas especificas aplicables a un uso, a un tratamiento o a un sector especifico.

Dentro de la jerarquización de los instrumentos de planeamiento, en un primer nivel se encuentran los planes maestros de servicios públicos y equipamientos, las unidades de planeamiento zonal en un segundo nivel y los planes de implantación en un tercer nivel.

De conformidad con el numeral 1 del artículo 44 del Decreto 190 de 2004, los instrumentos de planeación de primer nivel son "*(...) 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 (...)*" (Negrilla por fuera del texto original).

De esta disposición se concluye que los Planes Maestros tiene la función de orientar el ordenamiento territorial para todo el Distrito, así como definir estrategias, políticas y objetivos en determinada materia.

En el mismo sentido, el parágrafo 2 del artículo 344 del POT señala que "*(...) La clasificación y subclasificación de usos dotacionales, así como la definición de escalas,* ***lineamientos generales*** *de localización y sus condiciones específicas de funcionamiento, podrán ser precisadas y complementadas mediante la formulación y adopción del correspondiente Plan Maestro*" (Negrilla por fuera del texto original).

Para el caso que nos ocupa, mediante Decreto 318 de 2006 modificado por el Decreto 553 de 2012, se adoptó el Plan Maestro de Salud para Bogotá Distrito Capital.

Los artículos 13 y siguientes del Decreto 318 de 2006 modificado por el artículo 3 y siguientes del Decreto Distrital 553 de 2012, establecen las condiciones que deben tener los equipamientos según sean de escala zonal, urbana y regional o metropolitana. En estos se indica que los equipamientos de escala metropolitana pueden ubicarse en la centralidad de Fontibón – Aeropuerto El Dorado – Engativá, así como en zonas de servicios empresariales e industriales. Igualmente los equipamientos de escala zonal se permiten en zonas de servicios empresariales e industriales.

De esta manera, los instrumentos de planeación de primer nivel establecen parámetros, lineamiento y orientan la programación de la inversión y los requerimientos de suelo para el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos, y esto debe ser tenido en cuenta en la adopción de instrumentos de segundo y tercer nivel.

Con el objeto de hacer una aproximación al análisis que permite dar respuesta a la petición, a continuación se verificarán los parámetros que establece el Plan de Ordenamiento Territorial respecto a los usos especialmente en algunos aspectos relacionados con los equipamientos, para después analizar las mismas en función de los instrumentos de planeamiento.

El artículo 339 del Decreto 190 de 2004, señala que los usos se clasificarán según lo establecido en los siguientes cuadros: *"Cuadro anexo Nº 1, " Cuadro indicativo de usos permitidos según Área de Actividad", mediante el cual se clasifican los usos permitidos como principales, complementarios y restringidos, al interior de las zonas definidas para cada área de actividad. Este cuadro incluye el cuadro anexo Nº 1-A Cuadro indicativo de usos permitidos en el área de actividad central. 2. Cuadro anexo Nº 2, " Clasificación de usos del suelo ", mediante el cual se establece el listado general de clasificación de usos específicos, en las diferentes escalas o*

coberturas metropolitana, urbana, zonal vecinal."

En el mismo Plan de Ordenamiento Territorial, como Nota previa de cada uno de los mencionados cuadros, se indica que "*Este cuadro no genera derechos; su función es orientadora para las fichas normativas, los Planes de regularización y los Planes de Implantación previstos por el Plan de Ordenamiento Territorial*".

Esto significa que por regla general, las fichas normativas los Planes de regularización y los Planes de Implantación que determinen usos deberán tener en cuenta los parámetros mencionados en los citados cuadros.

De acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 337 del Plan de Ordenamiento Territorial "(...) *Los usos que no se encuentren asignados en cada sector, están prohibidos, con excepción del desarrollo de nuevos usos dotacionales, los cuales deberán acogerse para su implantación, a las disposiciones señaladas en el presente capítulo (...)*".

Este artículo contiene dos condiciones: i) Los usos que no se encuentren expresamente asignados a un sector se entienden prohibidos; y ii) A modo de excepción, se plantea que únicamente los nuevos usos dotacionales podrán desarrollarse en sectores donde no se haya realizado una asignación de usos.

Estas condiciones por sí mismas no significa que en todos los sectores de la ciudad se permitan per se nuevos usos dotacionales, en razón a que las condiciones para su implementación y restricciones se concretarán para cada sector, según los parámetros definidos en el mismo Plan de Ordenamiento Territorial, en los planes maestros y en las respectivas fichas normativas.

Respecto a los usos dotacionales, a continuación se cita el artículo 344 del Plan de Ordenamiento Territorial que establece lo algunas condiciones respecto al uso dotacional:

> *"Artículo 344. Normas para el uso dotacional (artículo 333 del Decreto 619 de 2000).*
>
> *1. Permanencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, los inmuebles de escala metropolitana, urbana o zonal con uso dotacional existentes, los señalados como institucionales por normas anteriores, los que se destinen en el futuro a este uso, o mediante la destinación del suelo hecha en este Plan, en sus fichas normativas, o sean incluidos mediante Planes de Regularización y Manejo, deben mantener el uso dotacional y quedan comprendidos por las normas del tratamiento de Consolidación para Sectores Urbanos Especiales.*
>
> *2. Localización de usos dotacionales. Los usos dotacionales de escala vecinal se permiten en la totalidad de las áreas de actividad reglamentadas. Cuando se ubiquen en zonas industriales o de minería, deberán ajustarse a las condiciones que señale el Departamento Administrativo del medio Ambiente (DAMA). Los de escalas zonal se permiten en las áreas de actividad dotacionales, en las de comercio y servicios, y en las zonas delimitadas de comercio y servicios de las Zonas Residenciales, según condiciones señaladas en el cuadro anexo N° 2 " Clasificación de usos del suelo". Los nuevos usos dotacionales de escala*

metropolitana requieren de un Plan de Implantación que será aprobado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), para definir su localización específica, condiciones particulares de control de impactos urbanísticos y demás normas requeridas.

(...)

Parágrafo 2. (Adicionado por el artículo 229 del Decreto 469 de 2003). La clasificación y subclasificación de usos dotacionales, así como la definición de escalas, lineamientos generales de localización y sus condiciones específicas de funcionamiento, podrán ser precisadas y complementadas mediante la formulación y adopción del correspondiente Plan Maestro.

Parágrafo 3. (Adicionado por el artículo 229 del Decreto 469 de 2003). Las fichas normativas permitirán la localización de usos dotacionales de escala metropolitana únicamente en los sectores definidos por el cuadro anexo No. 2 cumpliendo con las condiciones específicas reguladas en dicho cuadro".

Se encuentra que tanto el numeral 2 como el parágrafo 3 de este artículo demuestran que la localización de los usos dotacionales debe armonizarse con las condiciones señaladas en los Cuadros 1° y 2° mencionados en el artículo 339 del mismo Plan de Ordenamiento Territorial que, junto con los planes maestros, constituyen lineamientos para su respectiva reglamentación en las fichas normativas, los planes de regularización y los planes de implantación.

Teniendo en cuenta que el Plan de Ordenamiento Territorial dispone que los Planes de Implantación deben someterse a lo dispuesto en los cuadros los cuadros 1° y 2° mencionados en el artículo 339 del mismo, y que si bien existen algunas excepciones generales respecto a la localización de usos dotacionales, los mismos se aplican de conformidad con las condiciones de cada sector que se concreten en unidades de planeamiento zonal y en fichas normativas, se encuentra que el Decreto 79 de 2015 no deroga ni modifica el alcance de lo dispuesto en el mismo Plan.

1. **En caso de que esa entidad conceptúe que tales disposiciones no han sido derogadas, se solicita corregir la respuesta dada por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios de esa Secretaría, dando aplicación a toda la normatividad del Decreto 190 de 2004 citada en el presente escrito y en particular sus Decretos 318 de 2006 y 553 de 2012 reguladores del Plan Maestro de Salud, donde se evidencia claramente que los usos solicitados para el predio de la consulta si están permitidos".**

Respecto de esta solicitud, es importante señalar que la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos no es competente para corregir los conceptos emitidos por las dependencias misionales de esta Secretaría, por lo anterior, se abstiene de pronunciarse sobre el alcance del Oficio No. 2-2016-54962 del 6 de diciembre de 2016 emitido por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios de la Subsecretaría de Planeación Territorial.

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,

MIGUEL HENAO HENAO
Subsecretario Jurídico (E)

Copia: ~~Dirección de Planes~~ Maestros y Complementarios

Proyectó: Hernán J. Rodríguez C .-P.E.-DACJ.