

Bogotá, D.C.

Doctor

ERNESTO CADENA ROJAS

Subdirector Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos (E)

Carrera 8 No. 10-65

Ciudad

Rad. 1-2016-06585

Asunto: Solicitud de Revocatoria Resolución UAECD 1698 de 2015 y Decreto Distrital 562 de 2014

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

RADICACION: 2-2016-08179

AL RESPONDER CITE ESTE NUMERO

FECHA: 2016-02-26 11:45 PRO 1067372

RAD INICIAL: 1-2016-06585

FOLIOS: 18

DESTINO: SECRETARÍA GENERAL - ALCALDÍA MAYOR

TRAMITE: Comunicaciones oficiales de S

ANEXOS: 78 folios

REMITENTE: Subsecretaría Jurídica

ADICIONAL: NO

Respetado doctor Cadena:

Hemos recibido la comunicación del asunto, mediante la cual solicita que esta Secretaría elabore el proyecto de respuesta en los aspectos de su competencia, respecto de la solicitud de revocatoria directa presentada por el señor Gabriel del Carmen Otero en contra de la Resolución 1698 de 2015 de la Unidad Administrativa de Castro y del Decreto Distrital 562 de 2014.

En este contexto, este despacho le informa que mediante Decreto Distrital 079 de 2015, se procedió a la derogatoria del Decreto Distrital 562 de 2014, razón por la cual se estima que la solicitud de revocatoria directa, en lo que respecta al Decreto en mención, carece de objeto en la actualidad.

Ahora bien, a pesar de que el Decreto Distrital 562 de 2014 fue derogado por la administración distrital, debe aclarársele al interesado los siguientes aspectos:

1. En lo que respecta al decaimiento de la Resolución 1698 de 2015, por la derogatoria del Decreto Distrital 562 de 2014, el Decreto Distrital 079 de 2015 manifestó, sobre el particular, lo siguiente:

"Que la participación en plusvalía generada por el Decreto Distrital 562 de 2014 está a cargo de los propietarios o poseedores de los inmuebles a los que les aplica el mismo, en la medida en que les generó un beneficio urbanístico consistente en mayor edificabilidad de los predios, razón por la cual la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital estimó y liquidó el efecto plusvalía para las zonas incorporadas al tratamiento de renovación urbana del Decreto Distrital 562 de 2014, como consta en las Resoluciones números 1694, 1695, 1696, 1697 y 1698 de 2015.

Que en razón a las decisiones contenidas en este acto administrativo, se mantiene la obligación de pago de la participación de plusvalía de los propietarios y los poseedores de inmuebles que concretaron el beneficio urbanístico contenido en el

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER258292



CO-SC-CER258292



GP-CER258293

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

2-2016-08179 1067372

Decreto en mención o los que lo lleguen a concretar en virtud del régimen de transición consagrado en el presente decreto.”

Por esta razón, el numeral 4 del artículo 3 del Decreto Distrital 079 de 2016 establece que *“Para todas las situaciones contempladas en el presente artículo, que se hayan tramitado o se tramiten con base en las disposiciones contenidas en el Decreto Distrital 562 de 2014, modificado por el Decreto Distrital 575 de 2015 y que presenten hechos generadores de la participación en plusvalía, se procederá a la liquidación de su efecto, inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, exigibilidad y cobro, de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes sobre la materia, en los casos que se encuentren en trámite o en que se configure un momento de exigibilidad de la participación en plusvalía.*

Las anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria y las demás actuaciones administrativas referentes a la determinación, cálculo y liquidación del efecto plusvalía que se realizaron en virtud del Decreto Distrital 562 de 2014, como hecho generador de la misma, y que a la entrada en vigencia del presente Decreto no se configure alguno de los momentos de exigibilidad establecidos en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, quedarán sin efecto, en virtud de la derogatoria efectuada por el presente acto administrativo.”

En consecuencia, deberá revisarse por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital cada caso en particular para poder determinar que predios mantienen la obligación de pago, por haber aprovechado el potencial de edificabilidad contenido en el Decreto Distrital 562 de 2014 y en qué casos hay lugar a ordenar el levantamiento de la anotación existente en el folio de matrícula inmobiliaria.

2. En lo que respecta a los supuestos vicios del Decreto Distrital 562 de 2014, debe indicarse que el interesado confunde los instrumentos aplicables al desarrollo de la renovación urbana en la ciudad de Bogotá, D.C. En efecto, de la lectura del escrito de revocatoria, se deduce que las razones en que se fundamenta la solicitud de revocatoria directa son las siguientes: (i) para el solicitante el contenido del Decreto Distrital 562 de 2014 se asemeja a un plan parcial, sustentado en una lectura errónea de las disposiciones nacionales y distritales aplicables a la materia; (ii) considera que no se adelantó el proceso de participación ciudadana para la expedición del Decreto Distrital 562 de 2014; (iii) plantea la reproducción de las normas contenidas en el Decreto Distrital 364 de 2013, hoy suspendido por el Consejo de Estado, en el Decreto Distrital 562 de 2014, para lo cual hace una comparación entre dichas disposiciones y (iv) considera por su parte que el Decreto Distrital 562 de 2014 no es una acción urbanística.

Para dar respuesta a estos interrogantes, es necesario señalar que, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, Decreto Distrital 190 de 2004, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., es competente para expedir las acciones urbanísticas a que se refería el Decreto 562 de 2014.

A continuación nos permitimos profundizar sobre la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial y las facultades del Alcalde para expedir la norma acusada, aspectos que también resultan válidos a efectos de dar contestación a la solicitud:

a. LA ESTRUCTURA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL VIGENTE - DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004

En el marco de las disposiciones establecidas en la Constitución y la Ley 388 de 1997, la administración distrital expidió el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004.

El POT reglamenta el desarrollo urbanístico de la ciudad definiendo en su contenido la norma urbanística general y permitiendo a los instrumentos de planeación desarrollar, de manera particular, las disposiciones aplicables a los diferentes sectores normativos. Pero la norma general no es aplicable de manera inmediata para el proceso de urbanización y de construcción, ya que el numeral 9 del artículo 478 del Decreto Distrital 190 de 2004 establece: 9. *"Normas sobre usos y tratamientos. Las normas sobre usos y tratamientos, contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan."*

Es decir, que el POT de Bogotá contempló que sería a través de las reglamentaciones posteriores a su expedición que se determinarían las normas correspondientes a usos y tratamientos, partiendo de una estructura general y dejando a la administración esa facultad reglamentaria.

En efecto, esta disposición de transición es coherente con el contenido del POT, siendo evidente que la norma general se precisa de manera específica atendiendo lo preceptuado en el artículo 333 del Decreto en mención, en coherencia con los instrumentos de planeación establecidos en el artículo 43, con las particularidades contenidas en los artículos 334 y 426. Para entender estas condiciones se explican a continuación:

El Plan de Ordenamiento Territorial –Decreto Distrital 190 de 2004–, plantea la norma urbanística general de la ciudad, la cual en los términos del artículo 333 del Decreto ibidem, definen las:

"(...) obligaciones y derechos respecto de la utilización del suelo urbano y de expansión urbana:

1. *Los Usos de Suelos, definidos mediante la delimitación de las Áreas de Actividad, con un uso predominante de cada uno de ellas.*
2. *Los Tratamientos, que definen formas generales de actuación diferenciadas según las características físicas y dinámicas del ámbito de aplicación.*

La confluencia de estos dos elementos en una zona determina un Sector Normativo, definido por su condición homogénea, esto es, por el hecho de pertenecer a un Área de Actividad y estar regulado por un único Tratamiento. (...)

Para mayor entendimiento del artículo en mención, debemos decir que de conformidad con el Glosario del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - Decreto Distrital 190 de 2004:

- (i) El **área de actividad** es la destinación asignada a zonas del suelo urbano para la asignación de usos en función de la estructura urbana propuesta por el modelo territorial;
- (ii) El **uso** es la destinación asignada al suelo, de conformidad con las actividades que en él se pueden desarrollar y
- (iii) El **Tratamiento Urbanístico**, orientan las intervenciones que se pueden realizar en el territorio, el espacio público y las edificaciones, mediante respuestas diferenciadas para cada condición existente, como resultado de la valoración de las características físicas de cada zona y su función en el modelo territorial, con los propósitos de consolidar, mantener, revitalizar, mejorar y generar espacios adecuados para el desenvolvimiento de las funciones de la ciudad.

Entendiendo que el sector normativo pertenece a un área de actividad y a un tratamiento, dicha norma general, se precisa de manera específica aplicando, entre otras, las condiciones establecidas en los artículos 334 y 426 del POT, así:

“Artículo 334. Procedimiento para la expedición de la norma específica de los sectores normativos (artículo 324 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 222 del Decreto 469 de 2003).

La normativa específica se elabora en dos etapas sucesivas, a saber:

1. **El Plan de Ordenamiento Territorial establece las normas urbanísticas generales aplicables a todo el suelo urbano y de expansión, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y los tratamientos.**
2. **La norma específica se precisará mediante fichas reglamentarias en el marco de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), Planes Parciales, Planes de**

Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Planes Zonales, Planes Directores para Parques, Planes Maestros para Equipamientos y Servicios Públicos Domiciliarios, Planes de Reordenamiento y Planes de Recuperación Morfológica (...)

Con base en los procedimientos descritos en el presente artículo, **los decretos que adopten las fichas reglamentarias, podrán precisar y ajustar**, en el marco de cada UPZ, las condiciones específicas de aplicación y cobertura del régimen de usos y tratamientos previstos a nivel general en el POT.

Parágrafo: Cuando a un uso se le señale la obligación de acogerse a planes de implantación, planes de regularización y manejo, planes directores para parques, planes de reordenamiento y planes de recuperación geomorfológica, y estos se localicen en zonas en las que se exija plan parcial, prevalece el Plan Parcial.” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

Por su parte, el artículo 426 define la ficha normativa como reglamentaria de los sectores normativos mencionados:

“(...) un instrumento de carácter reglamentario, adoptado por Decreto del Alcalde Mayor, mediante el cual se establecen las normas urbanísticas para determinados sectores de la ciudad donde coinciden un tratamiento urbanístico con un área de actividad. (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

De las normas transcritas, se deduce que las normas generales establecidas en el POT deben concretarse de manera particular para los diferentes sectores de la ciudad, atendiendo en su desarrollo los contenidos del Decreto Distrital 190 de 2004, mediante los instrumentos de planeación, los cuales en el artículo 43 ibídem, constituyen:

“(...) 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.

Son instrumentos de planeamiento, los siguientes: 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.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

En este sentido, resulta evidente que los instrumentos de planeación, esto es los identificados de manera explícita en el texto del artículo y los demás actos administrativos que adopten decisiones de ordenamiento territorial, son decisiones que permiten desarrollar y complementar el Plan de Ordenamiento Territorial. En cumplimiento de estas disposiciones las diferentes administraciones distritales, han expedido más de cien (100) actos administrativos que contienen reglamentaciones sobre usos del suelo al adoptar, mediante decreto, las Unidades de Planeamiento Zonal, UPZ; Planes Parciales; Planes Zonales; Planes de Ordenamiento Zonal, Planes de Implantación; Planes de regularización y Manejo y demás instrumentos ya citados.

b. Facultades del Alcalde Mayor para expedir el Decreto Distrital 562 de 2014

Precisado el alcance de la estructura de la norma urbanística general y particular aplicables a los sectores normativos, deben analizarse las normas aplicables al tratamiento de renovación urbana, el cual dentro de la reglamentación del Decreto Distrital 190 de 2004 tiene ciertas particularidades como lo son (i) su ámbito de aplicación y la posibilidad de incorporar nuevas áreas a este tratamiento, mediante decreto expedido por el Alcalde Mayor y (ii) la potestad de reglamentar el tratamiento mediante decreto del alcalde mayor. A continuación se presenta cada uno de estas particularidades.

i. Ámbito de Aplicación del Tratamiento de Renovación Urbana

El artículo 373 del Decreto Distrital 190 de 2004, define el tratamiento de renovación urbana como *“aquel que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo (...)”*, para lo cual el artículo 374 ibídem determina como modalidades del tratamiento de renovación las de redesarrollo y de reactivación, así:

MODALIDADES	ÁREAS DE APLICACIÓN
1. De redesarrollo	Sectores donde se requiere un reordenamiento para generar un nuevo espacio urbano, con sustitución total o parcial de los sistemas generales, del espacio edificado, e introducción de nuevos usos con un aprovechamiento constructivo más alto, generando el espacio público requerido.
2. De reactivación	Sectores donde se requiere la habilitación y mejoramiento parcial del espacio público con sustitución parcial y paulatina del espacio edificado. Incluye intensificación en la utilización del suelo y de las condiciones de edificabilidad (ocupación y construcción).

En este sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial incorporó zonas a este tratamiento y estableció, en el artículo 375 ibídem, la posibilidad que el Alcalde Mayor de Bogotá incorpore nuevas áreas a este tratamiento urbanístico, así:

“Artículo 375. Zonas objeto de inclusión posterior en el Tratamiento de Renovación Urbana (artículo 364 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 244 del Decreto 469 de 2003).

De conformidad con lo señalado en el numeral 2.7 del artículo 15 de la Ley 388 de 1997, se permitirá la incorporación posterior al tratamiento de renovación urbana de los sectores en los que se genere un impacto propicio, por efecto de las decisiones de planeamiento, la construcción, transformación, eliminación o supresión de un elemento de los sistemas generales de la ciudad definidos por este Plan (malla vial arterial o infraestructura de los sistemas de transporte masivo, equipamientos, espacio público y otros), o en las zonas industriales con tendencia al cambio de uso. La inclusión de las zonas en el tratamiento de renovación urbana se hará mediante Decreto del Alcalde Mayor.

Parágrafo. *Las zonas industriales que se incluyan en el tratamiento de renovación urbana, lo harán siempre en la modalidad de Redesarrollo.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

En consecuencia, se concluye que el tratamiento de renovación urbana aplica para las áreas o los sectores identificados en la cartografía anexa al Decreto Distrital 190 de 2004, con la posibilidad de que la administración pueda incorporar nuevas áreas a este tratamiento cumpliendo con las condiciones establecidas en el artículo 375 del Plan de Ordenamiento Territorial. Así queda claro que el Alcalde Mayor es el competente para incorporar sectores al tratamiento de renovación urbana mediante decreto.

ii. Potestad de Reglamentar el Tratamiento de Renovación Urbana mediante Decreto del Alcalde Mayor

Revisados los alcances del tratamiento de renovación urbana y la posibilidad de incorporar zonas a este tratamiento, mediante decreto del Alcalde Mayor, debe analizarse cuales son los instrumentos aplicables a una u otra modalidad del tratamiento, esto es a la reactivación y al redesarrollo. En este sentido, debe indicarse que el artículo 376 del POT establece lo siguiente:

“Artículo 376. Normas generales para el Tratamiento de Renovación Urbana (artículo 365 del Decreto 619 de 2000).

El tratamiento de Renovación Urbana se tiene las siguientes normas generales:

1. (Modificado por el artículo 245 del Decreto 469 de 2003). **Los usos a implantar en las zonas de renovación se definirán en los planes parciales o en las fichas normativas,** de conformidad con las nuevas condiciones y con el potencial de

desarrollo que permitan el reordenamiento de dichas zonas, debidamente sustentadas en los estudios específicos que soporten tal decisión.

2. Las normas urbanísticas generales serán desarrolladas a través de las fichas de lineamientos urbanísticos para Planes Parciales de Renovación.

3. Para la modalidad de Reactivación se elaborarán fichas normativas, las cuales definirán las condiciones en las cuales pueden desarrollarse los proyectos individuales. Estas fichas establecerán el tamaño mínimo de los predios, los índices máximos de construcción y ocupación y demás normas volumétricas.

4. Para la modalidad de Redesarrollo se debe elaborar un Plan Parcial, el cual reglamentará los sectores comprendidos por ella, mediante una norma específica.

5. (Modificado por el artículo 245 del Decreto 469 de 2003). La exigencia de estacionamientos en los proyectos de renovación urbana formará parte de la reglamentación urbanística del plan parcial o ficha normativa. Se permitirá en ambos casos, el pago compensatorio de estacionamientos a los fondos creados para tal fin y, previo estudio de cada caso, se podrá plantear la localización de estacionamientos en el área de influencia que defina las fichas normativas o los planes parciales.

Parágrafo: *Los sectores con tratamiento de renovación urbana se encuentran señalados en el plano denominado "Programa de Renovación Urbana."*

Acorde con las normas transcritas, los instrumentos establecidos por el Decreto 190 de 2004 –POT- para reglamentar el tratamiento renovación urbana son: las Fichas Normativas para la modalidad de Reactivación y los Planes Parciales para el Redesarrollo, y no única y exclusivamente los planes parciales, como lo plantea el solicitante.

En este sentido, el artículo 426 del Decreto 190 de 2004, citado con anterioridad, establece que la ficha normativa es un instrumento de carácter reglamentario, adoptado por Decreto del Alcalde Mayor, mediante el cual se "(...) establecen las normas urbanísticas para determinados sectores de la ciudad donde coinciden un tratamiento urbanístico con un área de actividad". Por su parte, de acuerdo con lo establecido por el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, "Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana (...)".

Coherente con las normas transcritas, se concluye que el POT faculta al Alcalde Mayor para adoptar las Fichas Normativas que reglamentan el tratamiento de renovación urbana, según el Decreto Distrital 190 de 2004, decisión que fue adoptada, para el caso específico mediante Decreto Distrital 562 de 2014.

En efecto, el Decreto Distrital 562 de 2014 reglamentaba las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana (artículo 376), se incorporan áreas a dicho tratamiento (artículo 375), se adoptan las fichas normativas de los sectores con este tratamiento (artículo 426), para lo cual establece las normas urbanísticas para las zonas con tratamiento de renovación urbana, de acuerdo con sus modalidades.

Ahora, en el caso concreto de la función pública de ordenamiento territorial, el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones." señala:

Artículo 8°.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
3. Establecer la zonificación y localización 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.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.
6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.
9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.
10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.
14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.
15. Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional.

Parágrafo.- *Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley.*

Debe indicarse que el Decreto Distrital 562 de 2014 es similar a otras reglamentaciones adoptadas por el Distrito Capital en el marco del Decreto Distrital 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial vigente), las cuales luego de ser estudiadas en su legalidad por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, se han encontrado ajustadas a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, como es el caso de los Decretos Distritales 327 de 2004 y 436 de 2006, normas aplicables al tratamiento de desarrollo, siendo esta última declarada ajustada a derecho mediante sentencia de la sección primera del Consejo de Estado proferida dentro del proceso con radicación 250002324000 **2007 - 00235 - 02**.

De igual manera, debe indicarse que la potestad de expedir el Decreto Distrital 562 de 2014 para estas zonas de renovación urbana fue objeto de estudio por el Juzgado segundo administrativo de Bogotá, mediante providencia del 25 de septiembre de 2015, dentro del expediente 2015-00127-00, en donde resolvió negar una medida de suspensión provisional en contra del Decreto Distrital 562 de 2014, argumentando lo siguiente:

“Frente a lo anterior, estima el despacho que no se observa una flagrante vulneración de las normas superiores alegadas en la demanda, en consideración a que el Decreto 562 de 2014 reglamentó las condiciones urbanísticas para el tratamiento de los proyectos de renovación urbana, respecto de los cuales, tal como lo dispone el artículo 308 del Decreto 190 de 2004, corresponde a la Administración Distrital gestionar, liderar, promover y coordinar lo relativo a la puesta en marcha de los programas, planes y proyectos de Renovación Urbana y, el artículo 375 de dicho decreto establece que la inclusión de las zonas en el tratamiento de renovación urbana se hará mediante decreto del Alcalde Mayor,

razón por la cual, dicho funcionario si estaba facultado para proferir las disposiciones acusadas” [Esto es el Decreto Distrital 562 de 2014]”.

Así las cosas, como quiera que el Decreto Distrital 562 de 2014 respeta las competencias y el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, la jerarquía de los instrumentos, así como el procedimiento llevado a cabo para su expedición, la solicitud de medida cautelar no está llamada a prosperar, y en consecuencia, debe ser negada.

c. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En concepto del interesado, el Alcalde Mayor pretermitió los deberes que le obligaban a consultar con la comunidad la modificación normativa que se pretendía con la expedición del Decreto Distrital 562 de 2014, considerando que no se surtió el proceso de participación ciudadana establecido, entre otras disposiciones, en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Distrital 190 de 2004.

En este sentido, debe indicarse que la acción urbanística contenida en el Decreto Distrital 562 de 2014, del cual es competente para su expedición el Alcalde Mayor de Bogotá, conllevó dentro de su proceso de expedición un proceso de participación que cumplió con las condiciones establecidas en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 y en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011.

En este sentido, debe indicarse que los aspectos relacionados con la participación ciudadana se encuentran contenidos en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, norma que le determina el siguiente alcance:

“En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Por su parte, el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 determina lo siguiente:

“8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

De la lectura de las disposiciones transcritas, es claro que el proceso de participación para la expedición de la reglamentación contenida en el Decreto Distrital 562 de 2014 debía, como en efecto se hizo, adelantarse de la siguiente manera:

1. Garantizando el ejercicio del derecho fundamental de petición, la atención de audiencias públicas, así como cualquier otro mecanismo o forma de participación establecido en la Ley.
2. Mediante la publicación del proyecto de acto administrativo, con la información en la que se fundamente, con la finalidad de recibir opiniones, sugerencias o propuestas, aclarando que en todo caso la Secretaría era autónoma para adoptar la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

De acuerdo con lo explicado, la participación no se limita a una forma o metodología preestablecida por la Ley vigente para el momento de su expedición, razón por la cual esta se puede dar mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento o la publicación del proyecto de acto administrativo. Atendiendo la descripción que hace la ley, la Secretaría Distrital de Planeación ha dado respuesta a todos y cada uno de los requerimientos que ha planteado la comunidad respecto del proceso de expedición del Decreto Distrital 562 de 2015.

De igual manera, se hizo la publicación del proyecto de acto administrativo los días 19 y 23 de mayo, así como el 3 de octubre del año 2014, indicando el término con el que contaba la comunidad para emitir sus observaciones, dudas o sugerencias frente al proyecto de acto administrativo.

Por su parte, dando continuidad al proceso de participación, el decreto fue publicado en el Registro Distrital y en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación para que la ciudadanía conociera el acto administrativo definitivo.

Debe recordarse que la importancia de las actuaciones que realice el Estado dentro del procedimiento tendiente a la expedición de la reglamentación es garantizar que la comunidad tenga conocimiento de la decisión administrativa, sea mediante su publicación, dando respuesta a los derechos de petición, atendiendo las consultas particulares y

concretas que se realicen, a través del conocimiento directo de la decisión o a través de cualquier otro mecanismo de participación establecido por la Ley.

Consecuencia de su participación, se presentaron diferentes observaciones, aportes y sugerencias relacionadas con el proyecto que luego fue adoptado mediante Decreto Distrital 562 de 2014, efectuándose la correspondiente evaluación técnica y jurídica, incorporándose en el proyecto de acto administrativo, aquellas cuyos contenidos eran procedentes, y de igual manera, servían de mejor manera al interés general, de conformidad y en concordancia con la normatividad previamente señalada.

d. La suspensión del Decreto Distrital 364 de 2013 no guarda identidad con la solicitud de suspensión en contra del Decreto 562 de 2014

Los argumentos que tuvo en cuenta la sección primera del Consejo de Estado para decretar la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013 son completamente diferentes a los invocados por el interesado para solicitar la revocatoria del Decreto 562 de 2014.

Debe señalarse que el Decreto Distrital 562 de 2014 no contiene la decisión por la cual fue objeto de suspensión provisional el Decreto Distrital 364 de 2013 (modificación del POT), por lo cual no es válido asimilar para el caso del Decreto Distrital 562 de 2014, la suspensión ordenada por la Sección Primera del Consejo de Estado.

En efecto, el Decreto Distrital 364 de 2013 se expidió para modificar excepcionalmente el POT:

- 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.*”

La anterior decisión fue tomada con fundamento en los siguientes considerandos:

Que de acuerdo con el artículo 152 del Decreto 190 de 2004, el Plan de Ordenamiento debe acudir a una modificación cuando se presenten, entre otros: a) cambios significativos en las previsiones demográficas; b) necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de gran impacto en materia de transporte masivo, infraestructura, expansión de servicios públicos o equipamientos colectivos y c) alteraciones naturales en las condiciones del suelo o del medio ambiente que impliquen modificaciones al Plan.

Que en concordancia con lo anterior, las razones que motivaron la presente modificación son: i) Cambios en las proyecciones y composición de la población de Bogotá, D. C. ; ii) Necesidad de ejecutar proyectos de impacto en la movilidad de

la ciudad; iii) Integrar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático al ordenamiento territorial, incorporando las determinaciones de la Ley 1523 de 2012; iv) Armonizar el ordenamiento del suelo rural con las normas nacionales establecidas en el Decreto 3600 de 2007; y v) Simplificación normativa.

Que en relación con las modificaciones introducidas se debe indicar:

* La modificación excepcional incluye ajustes necesarios para corregir problemas referidos al retraso en el cumplimiento y la concreción de los objetivos de la estrategia de ordenamiento, prevista en el Decreto distrital 190 de 2004; fortaleciendo los instrumentos existentes y planteando otros, para acelerar su cumplimiento. Se modifican en este orden de ideas, temas relacionados con la mezcla de los usos, la metodología para el cálculo de cesiones urbanísticas y las cargas urbanísticas, se ajustan los componentes del sistema de movilidad y la estructura ecológica principal, entre otros, en concordancia con las disposiciones relativas al contenido de las modificaciones.

* Se mantienen los objetivos de largo plazo, y las modificaciones introducidas en el texto y en la estructura del documento responden a la intención de crear normas que hagan posible la materialización de los elementos sobre los que se ha construido el resto del Plan, en cumplimiento del artículo 6º del Decreto 4002 de 2004. La justificación de la modificación se encuentra plasmada en los estudios jurídicos y técnicos contenidos en el Documento Técnico de Soporte, la Memoria Justificativa y el Expediente Distrital.

* Se introducen lineamientos básicos que deben orientar los instrumentos de planeación, gestión y financiación, y articularlos para que su aplicación no dependa del desarrollo de instrumentos adicionales; lo cual implica que son de aplicación inmediata, según las necesidades del desarrollo territorial de la ciudad.

* Las modificaciones propuestas para la gestión del riesgo se realizan en cumplimiento de las disposiciones establecidas por las normas nacionales y distritales, en especial las dispuestas por la Ley 1523 de 2012.

* La propuesta de modificación incorpora los lineamientos aplicables al componente rural y ambiental definidos por el Decreto Nacional 3600 de 2007, por ser determinante de superior jerarquía, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

* Las Operaciones Estratégicas vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de planificación, gestión y financiación; y se dotan de mejores condiciones de operatividad con la finalidad de orientar y garantizar la ejecución de las intervenciones socioeconómicas, urbanísticas y ambientales de iniciativa

pública o público-privada que busquen consolidar la estrategia de ordenamiento territorial.

** La propuesta de densificación requiere adelantar los procesos de reurbanización del suelo, garantizando la adecuada prestación de servicios públicos, el acceso a la infraestructura de soporte y las demás acciones que permitan la satisfacción de las necesidades colectivas.*

** Los equipamientos, como inmuebles destinados a la satisfacción de necesidades colectivas de salud, educación, cultura, abastecimiento, protección social, seguridad, justicia, etc., deben ser accesibles para la totalidad de los ciudadanos teniendo la capacidad de mitigar sus impactos urbanísticos.*

** La incorporación de las disposiciones del Plan Maestro de Movilidad en la modificación excepcional, permite articular las políticas, estrategias y metas definidas en este, con las condiciones urbanísticas de la ciudad, fomentando el transporte público como un eje estructurante y dinamizador del desarrollo urbano de la ciudad.*

** Las cargas urbanísticas constituyen una adecuada contraprestación por los aprovechamientos urbanísticos establecidos en la modificación excepcional y constituyen, según lo reglamentado en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, el desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, pues se establecen los "mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados."*

** La modificación incorpora y articula los instrumentos de planeamiento desarrollados, permitiendo su aplicación inmediata, y logrando con ello garantizar la operatividad del Plan de Ordenamiento Territorial.*

En contraste, el Decreto Distrital 562 de 2014 señala:

- Decreto Distrital 562 de 2014 *"Por el cual se reglamentan las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, se incorporan áreas a dicho tratamiento, se adoptan las fichas normativas de los sectores con este tratamiento y se dictan otras disposiciones."*

Así, los considerandos del Decreto 562 de 2014 indican:

Que el artículo 28 del Decreto Distrital 190 de 2004 - Plan de Ordenamiento Territorial, establece los objetivos de la política de gestión de suelo, y el artículo 29 ibídem prevé que el propósito de dicha política es reducir las inequidades propias y financiar los costos del desarrollo urbano, con cargo a los beneficiarios directos.

Asimismo, define las escalas de aplicación del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios en el nivel general, zonal y local a través de instrumentos, mecanismos y sistemas de reparto.

Que el artículo 30 del Decreto Distrital 190 de 2004 establece que "Los instrumentos de gestión del suelo que serán aplicables para alcanzar los objetivos de ordenamiento adoptados en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá son: los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes; los sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios en la forma indicada en el artículo anterior; el derecho de preferencia, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva; los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial; los bancos de tierras, los distintos mecanismos de participación Distrital en las plusvalías, la transferencia de derechos de construcción y los mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental".

Que el artículo 43 del Decreto Distrital 190 de 2004 define los instrumentos de planeamiento urbanístico como "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 (...)"; enuncia algunos instrumentos, y precisa que tendrán tal calidad 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.

Que el artículo 373 del Decreto Distrital 190 de 2004, define el tratamiento de renovación urbana como "aquel que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo, (...).

Que el artículo 374 ibídem determina como modalidades del tratamiento de renovación las de redesarrollo y de reactivación, la primera referida a sectores donde se requiere un reordenamiento para generar un nuevo espacio urbano, con sustitución total o parcial de los sistemas generales, del espacio edificado, e introducción de nuevos usos con un aprovechamiento constructivo más alto, generando el espacio público requerido; y la segunda a aquellos sectores donde se requiere la habilitación y mejoramiento parcial del espacio público con sustitución

parcial y paulatina del espacio edificado. Incluye intensificación en la utilización del suelo y de las condiciones de edificabilidad.

Que la habilitación y mejoramiento parcial del espacio público en los sectores donde aplique la modalidad de reactivación a que hace referencia el artículo 374 del Decreto Distrital 190 de 2004, implica el establecimiento de condiciones para la cesión de suelo y la construcción de vías, equipamientos, parques y demás espacios peatonales que complementen los existentes, en correspondencia con la intensificación en la utilización del suelo y de las condiciones de edificabilidad.

Que en correspondencia con lo dispuesto en el artículo 280 del Decreto Distrital 190 de 2004, la sustitución total o parcial de los sistemas generales en la modalidad de redesarrollo implica, adicionalmente a lo anterior, la formulación y adopción de planes parciales por medio de los cuales se establezcan las condiciones para la redefinición de la localización y las características de las áreas de uso público existentes, de manera que el nuevo diseño urbanístico contemple, para esas nuevas áreas, características que sean por lo menos equivalentes a las anteriores.

De lo anterior se puede concluir que el Decreto 364 de 2013, suspendido, se refiere a la expedición de una Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial por parte del Alcalde Mayor de Bogotá, en los eventos en que el Concejo Distrital a través de sus diferentes órganos, llámese comisión o plenaria, ha emitido un pronunciamiento sobre el particular. Situación completamente diferente a la reglamentación de las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, la incorporan de áreas a dicho tratamiento y la adopción de las fichas normativas correspondientes.

Nótese que el Decreto Distrital 364 de 2013, fue suspendido por la Sección Primera del Consejo de Estado **únicamente** por considerar que el Alcalde Mayor de Bogotá en el presente caso no tenía competencia para modificar el Plan de Ordenamiento Territorial vigente. En efecto, en la providencia de 27 de Marzo de 2014, la Sección Primera del Consejo de Estado con ponencia de la Dra. María Elizabeth García González consideró:

"Ante la negativa de la aprobación del Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, en el primer debate, con fundamento en el artículo 73 del Acuerdo 348 de 2008 - Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, los señores Concejales Diana Alejandra Rodríguez Cortés y Diego García Bejarano presentaron solicitud de reconsideración en la misma sesión, petición que les fue rechazada por el Presidente de la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por haber sido radicada de manera extemporánea, pues se hizo antes de que terminara la votación, lo que estimó insubsanable y, en consecuencia, lo archivó.

De lo anterior, forzoso es concluir que el Concejo de Bogotá se pronunció dentro del término legal previsto para el efecto, respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, a través del cual se pretendía la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, de manera negativa, razón por la que el Alcalde Mayor de Bogotá no podía adoptarlo mediante Decreto, conforme lo hizo, por cuanto carecía de competencia para ello, toda vez que la regulación del uso del suelo, constitucional y legalmente, está asignada a los Concejos Municipales y Distritales.

Y si bien es cierto que dicha facultad se le otorga de manera excepcional a los Alcaldes, también lo es que ello solo es posible cuando el Concejo no toma ninguna decisión sobre el Proyecto de Acuerdo de revisión, en el sentido de aprobarlo o negarlo en un plazo de 90 días calendario, lo cual no aconteció en el sub lite, pues, como quedó visto, la Corporación Edilicea de Bogotá se pronunció de manera negativa respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, por lo que, se repite, el Alcalde no podía adoptarlo por Decreto.”

Lo anterior sin entrar a analizar la competencia del Alcalde para reglamentar los temas a que se refiere el Decreto Distrital 562 de 2014, los cuales como se ha indicado no abarcan una modificación excepcional del POT y de hecho tienen sustento normativo en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente compilado a través del Decreto Distrital 190 de 2004 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.”, y en la normatividad vigente, como se observó en los considerandos del Decreto 562 de 2014.

En los anteriores términos se da respuesta a su solicitud.

Cordialmente,



Camilo Cardona Casis
Subsecretario Jurídico

Anexo: La documentación remitida para estudio de esta Secretaría en setenta y ocho (78) folios

Proyecto: Israel Mauricio Llache Olaya – Abogado contratista Subsecretaría Jurídica