

**Resolución No. 0247****23 FEB. 2012**

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

EL SUBSECRETARIO JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de sus facultades legales, en especial las otorgadas en el artículo 42 del Decreto Nacional 1469 del 30 de abril de 2010; el artículo 36, literal k del Decreto Distrital 550 de 2006 y en la Resolución 044 del 12 de enero de 2012 y, con fundamento en los siguientes,

ANTECEDENTES

Que el 15 de junio de 2011, mediante la radicación 11-2-0669, el señor Carlos Martínez Escobar en calidad de autorizado de los señores Doris Miranda Gómez y Luis Hernando Hernandez Patiño, representante legal de la sociedad Luvana y Cia. S.C.A.; propietarios del inmueble denominado Conejera El Magoy I – Guaymaral, solicitó ante la Curaduría Urbana 2 de Bogotá D.C., licencia de construcción en la modalidad de obra nueva (folios 6 y 7)

Que el 26 de agosto de 2011, el Curador Urbano dos (2) de la ciudad otorgó la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 en la modalidad de obra nueva “(...) PARA UNA EDIFICACIÓN EN ALTURA TOTAL DE UN (1) PISO, CON DESTINO AL USO DE VIVIENDA FAMILIAR CAMPESINA, ESTABLO, PICADERO Y DEPÓSITOS, EN EL PREDIO RURAL LOCALIZADO EN LA(S) DIRECCION(ES): CONEJERA EL MAGOY I GUAYMARAL (...)” (folio 38)

Que el 15 de septiembre de 2011, el agente del Ministerio Público presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la citada licencia de construcción (folios 41 a 51), argumentando, en síntesis lo siguiente:

1. El predio donde se localiza el proyecto se ubica en suelo rural y de acuerdo con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, esta zona de la ciudad debe ser planificada a través de una Unidad de Planeamiento Rural (UPR), la cual a la fecha no ha sido reglamentada.
2. En aplicación del artículo 3º del Decreto Nacional 097 de 2006, el Curador Urbano dos (2) de la ciudad no debió expedir la solicitada licencia de construcción.
3. Al caso concreto no le es aplicable el régimen de transición contenido en el artículo 26 del Decreto Nacional 3600 de 2007, pues “...no hay lugar a su aplicación, toda vez que el Distrito Capital en su plan de ordenamiento territorial vigente NO clasificó al interior del suelo rural la categoría de “Suburbano” y tampoco esa es la clasificación del predio en estudio, luego sería de interpretación sesgada



23 FEB. 2012

Resolución No. 0 2 4 7

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

el pretender “encasillar” al bien cuya destinación es rural en condiciones que aplican estrictamente para los suburbanos, (...)”.

4. Por la cercanía con el aeropuerto Guaymaral y teniendo en cuenta los usos dados en la licencia de construcción, preocupa que se pueda presentar peligro aviario y “...Adicionalmente existe normatividad que manifiesta la afectación por la cercanía de construcciones civiles colindantes con aeropuertos en materia de afectación a la salud por el ruido de las aeronaves...”

Por las razones expuestas solicita se revoque el acto administrativo objeto de impugnación.

Que el 9 de noviembre de 2011, el Curador Urbano dos (2) de la ciudad, mediante la Resolución RES No. 11-2-0544 resolvió negar las pretensiones del recurso de reposición y concedió el recurso subsidiario de apelación ante la Secretaría Distrital de Planeación (folios 56 a 65).

Que el 16 de enero de 2012, a través de la radicación de esta Secretaría No. 1-2012-01611 el Curador Urbano dos (2) de la ciudad, remitió el expediente contentivo de las actuaciones administrativas que culminaron con la expedición de la citada licencia de construcción con el objeto de tramitar el recurso subsidiario de apelación interpuesto por la delegada de la Personería de Bogotá D.C. (folio 68).

Que el 24 de enero de 2012, la Directora de Trámites Administrativos profirió Auto de inicio avocando el conocimiento de la presente actuación, para lo cual, mediante la radicación No. 3-2012-00809 del 26 de enero de 2012, remitió el expediente a la Dirección de Ambiente y Ruralidad con el fin de que se emitiera el correspondiente concepto técnico; dicha dependencia, mediante memorando No. 3-2012-01090 del 3 de febrero de 2012 allegó el concepto técnico requerido. (folios 69 a 71).

Que el 15 de febrero de 2012, mediante comunicación No.1-2012-06839, el señor Carlos Martínez Escobar, en calidad de autorizado de los titulares de la licencia de construcción objeto de recurso, allegó a la Dirección de Trámites Administrativos objeciones al concepto técnico referido (folios 74 a 81).

Que el 22 de febrero de 2012, mediante memorando número 3-2012-01855, la arquitecta Liliana Ospina Arias, Subsecretaria de Planeación Territorial de esta Secretaría, informó a la Dirección de Trámites que el predio denominado Conejera El Magoy I – Guaymaral se encuentra en suelo agrológico II, según clasificación hecho por Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-



Resolución No. 0 2 4 7

23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Esta instancia entra a estudiar el recurso subsidiario de apelación interpuesto por la Agente del Ministerio Público contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2012, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de la ciudad.

1. Procedencia

El recurso subsidiario de apelación es procedente en los términos del artículo 42 del Decreto Nacional 1469 de 2010, norma aplicable en el momento de radicación de la solicitud que dio origen al acto administrativo recurrido.¹

2. Oportunidad

La Personería de Bogotá D.C., por intermedio de su delegada se notificó personalmente el 8 de septiembre de 2011 (folio 40) y los recursos de la vía gubernativa se presentaron el 15 de septiembre de 2011 (folio 41), es decir, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, por lo que se ajusta a lo establecido en el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo.

3. Requisitos formales

Del examen del recurso subsidiario de apelación interpuesto, se observa que el mismo se ajusta a lo preceptuado en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, en la medida que se presentó dentro del plazo legal, personalmente, por escrito, sustentando con expresión concreta los motivos de inconformidad, con indicación del nombre del impugnante legalmente facultado para ello, según los documentos allegados al expediente.²

¹ **Artículo 42. Recursos en la vía gubernativa.** *Contra los actos que concedan o nieguen las solicitudes de licencias procederán los recursos de reposición y apelación:*

1. *El de reposición, ante el curador urbano o la autoridad municipal o distrital que lo expidió, para que lo aclare, modifique o revoque.*

2. *El de apelación, ante la oficina de planeación o en su defecto ante el alcalde municipal, para que lo aclare, modifique o revoque. El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.*

Parágrafo 1°. Los recursos de reposición y apelación deberán presentarse en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 9 de 1989. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición del recurso sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa y quedará en firme el acto recurrido. Pasado dicho término, no se podrá resolver el recurso interpuesto e incurrirá en causal de mala conducta el funcionario moroso.

Parágrafo 2°. En el trámite de los recursos, los conceptos técnicos que expidan las autoridades o entidades encargadas de resolver los mismos, a través de sus dependencias internas, no darán lugar a la suspensión o prórroga de los términos para decidir.

En todo caso, presentados los recursos se dará traslado de los mismos al titular por el término de cinco (5) días calendario para que se pronuncien sobre ellos. El acto que ordene el traslado no admite recurso y solo será comunicado.

² **Artículo 52.-** *Los recursos deberán reunir los siguientes requisitos:*

1. *Interponerse dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o representante o apoderado debidamente constituido; (...).*



Resolución No. 0 2 4 7

23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

4. Problema jurídico

Corresponde a este despacho resolver de fondo el recurso subsidiario de apelación interpuesto por la delegada del Ministerio Público, para lo cual, determinará si el Curador Urbano dos (2) de la ciudad, al otorgar la licencia de construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011 aplicó en debida forma las normas urbanísticas vigentes para el predio, teniendo en cuenta que el mismo se encuentra localizado en una zona de manejo especial o, si por el contrario, le asiste la razón a la recurrente.

5. Análisis del caso

Teniendo en cuenta el problema jurídico planteado es importante abordar el estudio del presente caso estableciendo, en primer lugar, la zona donde se localiza el predio objeto de licenciamiento con el fin de determinar las condiciones especiales del área y el marco jurídico aplicable y dar respuesta a la impugnación presentada por la Personería de Bogotá D.C.

Por lo anterior, se abordará el tema de la siguiente manera:

5.1. Ubicación del predio objeto de la licencia de construcción materia de estudio, condiciones especiales de la zona y marco jurídico aplicable

5.1.1 Representación gráfica del predio

Con el fin de determinar el régimen jurídico aplicable al inmueble denominado Conejera El Magoy I – Guaymaral es necesario establecer su ubicación, por lo que la Dirección de Información y Estadística de esta entidad verificó su localización cruzando el mapa de la Resolución 475 de 2000 proferida por el Ministerio del Medio Ambiente, así:

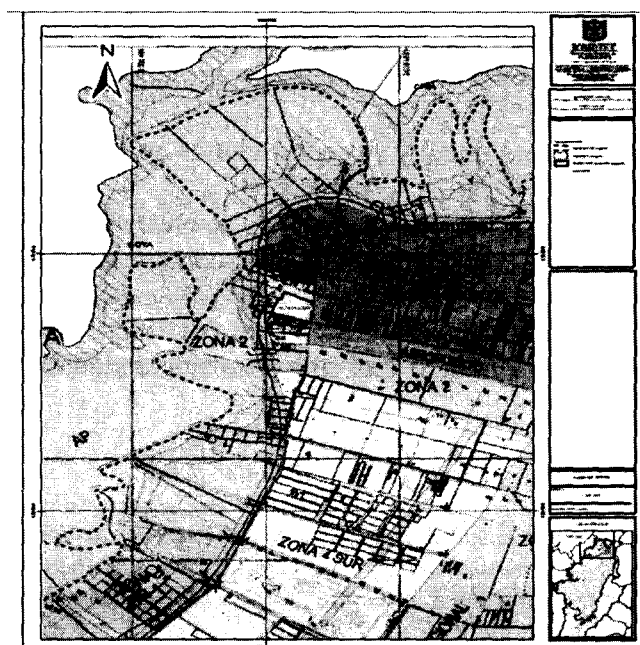
Plano 1³.

³ Tomado de los considerando de la Resolución 475 de 2000 “4. Área de conservación de suelos: Esta subzona, de color amarillo claro en el mapa, contiene los mejores suelos de la Sabana de Bogotá, por lo que su protección es prioritaria. La categoría de manejo sugerida es la de distrito de conservación de suelos y restauración ecológica. No obstante, se sugiere permitir la formación de una franja de viviendas sobre el límite oriental de esta subzona, entre ella y el bosque.”

**Resolución No. 0247**

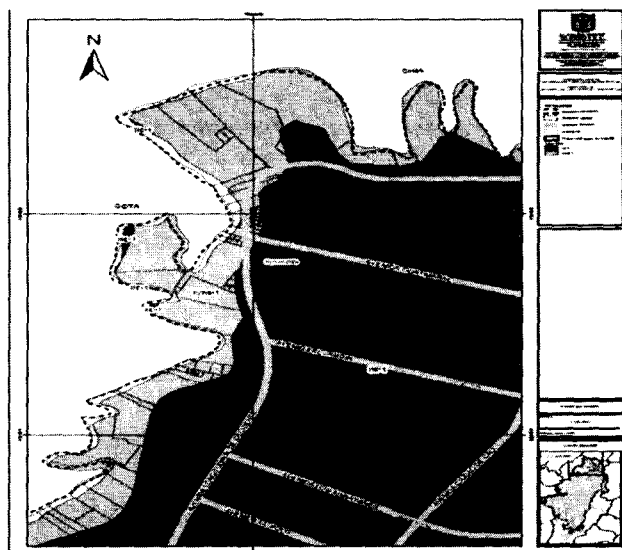
23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.



La anterior imagen demuestra que el predio sobre el cual se otorgó la licencia bajo estudio se ubica en la zona que la Resolución 475 de 2000 estableció como Zona 4 Sur y el área rural 2 (AR-2) desarrollada por el artículo 3 numeral 2 de la referida resolución.

En el siguiente mapa, Plano 2, se establece en que categoría de predios se ubica el predio, así:





Resolución No. 0 2 4 7

23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

Según la ubicación del mismo predio se determina que éste se encuentra localizado en los suelos que han sido categorizados por el IGAC en suelo agrológico II.

5.1.2 Régimen especial de la zona rural y sus condiciones ambientales

El predio denominado, "Conejera-El Magoy 1- Guaymaral" se encuentra localizado en la zona 4 sur, rural como de manejo especial, determinada así mediante la Resolución 475 de 2000 emitida por el Ministerio del Medio Ambiente "Por la cual se adoptan unas decisiones sobre las áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá", para lo cual en los considerandos se precisó que:

"(...)En relación con la Zona 4 " Área de conservación de suelos", y una vez estudiada la utilización actual de la misma, su ubicación específica y sus características propias, este Ministerio encontró que la zona presenta dos subzonas con características diferentes: al Norte del Aeropuerto Guaymaral se presentan desarrollos residenciales suburbanos consolidados, propiciados en parte por la existencia del Aeropuerto, uso institucional consolidado en la zona y el cual constituye un límite evidente entre las dos subzonas.

En estas condiciones, se hace poco viable un proceso efectivo de restauración de suelos en la subzona norte, así como la asignación de categorías de uso rural intensivo o suburbano, por cuanto no se cumple la proporción del área mínima destinada a la conservación de la vegetación nativa existente (Ley 99 de 1993 – Art. 31 numeral 31). Por otra parte, la subzona al sur del Aeropuerto de Guaymaral presenta en la actualidad alta proporción de usos agrícolas, a pesar de la existencia de usos institucionales y recreativos aislados.

Las dos zonas presentan asimismo diferencias en cuanto a su relación ecosistémica; en tanto que la subzona norte no presenta relación directa con la propuesta de conectividad de los ecosistemas Cerros Orientales - Río Bogotá, por su colindancia con áreas ya intervenidas; la subzona sur juega un papel fundamental en la conformación de la zona de reserva y la conectividad de la misma hacia el occidente con el valle del río.

En esta medida, no se encontró consistente la recomendación del Panel de darle la misma categoría de manejo a las dos subzonas. Con base en las anteriores consideraciones, el Ministerio determina ajustar la propuesta del Panel de Expertos en dos sentidos: por una parte; mantener el carácter rural de la subzona sur, concordante con la categoría de los suelos que la conforman, los cuales presentan altas posibilidades para la producción agrícola y no presentan en la actualidad procesos intensivos de deterioro que justifiquen una categoría de " distrito de conservación de suelos ", de acuerdo con lo establecido para la misma en los artículos 324 a 326 del Decreto 2811 de 1974." (Negrillas fuera del texto original).

De lo anterior se tiene que la zona 4 sur (AR-2), según la Resolución 475 de 2000 tiene destinación para usos agrícolas dado que su alta proporción de tales usos, es de vital importancia para la conectividad de la de reserva forestal del norte, hoy declarada, y son



Resolución No. 0 2 4 7

23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

suelos que no presentan deterioro por lo que les asigna la categoría de *"distrito de conservación de suelos"*

Además de las características establecidas en la Resolución 475 de 2000, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, así como realizar el inventario de las características de los suelos del país; mediante un estudio indicó que los suelos de la sabana de Bogotá están clasificados como agrológicos, clase II.

Dicha condición, obedece a la vocación de uso que tiene el suelo de la zona, debido a las calidades físicas y químicas del mismo y a las limitaciones de uso y manejo. La clasificación agrológica se determinará teniendo en cuenta las siguientes variables: relieve, pendiente, drenaje natural, encharcamientos o inundabilidad, permeabilidad de los suelos, discontinuidad, retención de humedad, pedregosidad, erosión, textura, profundidad efectiva y nivel de fertilidad.

De acuerdo con las características de los suelos por su capacidad de uso, se realiza la clasificación agrológica según el sistema de clasificación de tierras adoptado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi "IGAC", según la clasificación existen ocho (8) clases agrológicas, las cuales se representan en números romanos (I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII), de tal manera que a medida que aumenta el grado numérico disminuye la aptitud del suelo para el uso y manejo. Por ejemplo, los suelos de la clase I tienen ninguna o muy poca limitación para la explotación intensiva, estas limitaciones se van acentuando hasta llegar a la clase VIII en la cual las áreas son totalmente nulas para adelantar cualquier explotación agropecuaria.

Ahora bien, la Ley 99 de 1993, *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."*, en el artículo 61 dispone:

"Artículo 61º.- Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal"

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente." (Negrillas fuera del texto original)



0 2 4 7

23 FEB. 2012

Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

En consecuencia, al estar el predio localizado en la sabana de Bogotá, clasificado como agrológico clase II, tener un papel fundamental en la conformación de la reserva forestal del norte y su conectividad y por su proximidad al aeropuerto Guaymaral, se hace necesario que tenga una particular reglamentación, como quiera es de interés nacional su preservación, por lo que los usos son limitados.

La necesidad de una reglamentación especial, y a la vez compleja, de la zona se evidenció en la imposibilidad de concertación ambiental entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- y la Administración Distrital para el POT del año 2000. La controversia presentada la resolvió el Ministerio de Ambiente en las Resoluciones 475 y 621 de 2000, las cuales fueron declaradas ajustadas a la ley mediante sentencia del Consejo de Estado en el año 2006, por lo que aún se encuentran vigentes.

Razones estas para concluir que es la reglamentación contenida en la UPR Norte, el instrumento normativo que definirá, entre otros, los usos, las densidades, los índices de ocupación y edificabilidad que se permitan en esta área acorde con las disposiciones contempladas en las Resoluciones 0475 y 0621 de 2000 expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, las cuales apuntan a que esta parte del territorio norte de la ciudad deba preservar y mantener su vocación agrícola, conservando su definición como área rural, con una función de conservación de suelos.

Es importante anotar que en la actualidad esta Secretaría está ajustando el proyecto de Decreto de la UPR Zona Norte en temas relevantes para el ordenamiento de este territorio, para luego proceder a la concertación de los asuntos ambientales con la CAR, y finalmente su aprobación por parte del Alcalde Mayor. Mientras la UPR es adoptada es necesario hacer un estudio de la normativa aplicable de tal forma que no se desconozcan las características propias de la zona y se preserve el uso agrícola y forestal.

5.1.3 Marco jurídico aplicable al caso concreto

Uno de los argumentos que expuso la doctora María Margarita Villalba Leiton, Agente del Ministerio Público ante las Curadurías Urbanas, hacía referencia a la falta de soporte normativo de la licencia que autoriza la construcción en el predio denominado Conejera El Magoy I – Guaymaral. La doctora Villalba expresó que el predio se ubica en suelo rural de acuerdo con lo establecido en el POT por lo que en su criterio, esta zona de la ciudad debe ser planificada a través de una Unidad de Planeamiento Rural (UPR) y, en vista de que hasta hoy no ha sido adoptada, la licencia en estudio no tiene soporte normativo.



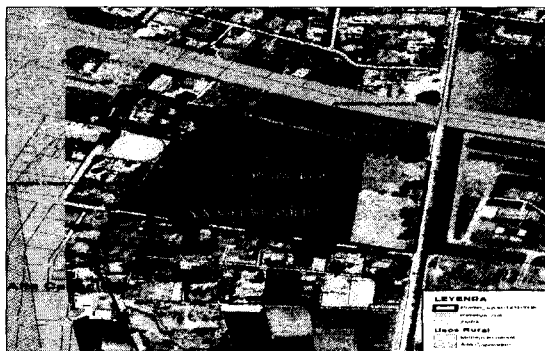
Resolución No. 0 2 4 7

23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

Al respecto la Dirección de Ambiente y Ruralidad en su concepto técnico ubicó el predio objeto de estudio, indicó:

"(...) De acuerdo a lo anterior, esta Dirección en primera instancia se permite señalar que el predio para el cual se expidió la licencia de construcción antes citada, se encuentra en zona rural del Distrito Capital, dentro de la Unidad de Planeamiento Rural del Norte –UPR Norte– según el Decreto 190 de 2004 y su plano N° 31 – Usos del Suelo Rural –, la cual se encuentra sin reglamentar.



(...)"

La regulación de este suelo, mencionada en el concepto técnico, tiene como origen próximo la Resolución 475 del año 2000 del Ministerio del Medio Ambiente –resolución por medio de la cual se dirimieron los aspectos no concertados del POT Bogotá entre el Distrito y la Corporación Autónoma Regional en 2000-. Tal resolución dispuso en su artículo tercero lo siguiente:

"ARTÍCULO TERCERO.- Recibirán tratamiento de Áreas Rurales (AR), las siguientes:

(...)

2. Area Rural 2 (AR-2), la comprendida entre la avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y la Zona de Reserva Forestal Regional del Norte. A esta área se le asigna la categoría de manejo de "Area Rural de Manejo especial", categoría ésta definida en el proyecto de POT de Septiembre de 1999 artículos 534 y 540 (...)"

Ahora bien, la Resolución 621 de 2000, que modificó la Resolución 475 en el trámite de la vía gubernativa, le ordenó al Distrito modificar el POT incorporando el régimen que habían establecido estas dos resoluciones, así:



Resolución No. 0 2 4 7

23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

“ARTICULO NOVENO.- Todas y cada una de las decisiones establecidas en la presente providencia, deberán ser incorporadas en el articulado, la cartografía y demás documentos que formen parte del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.”.

En cumplimiento de lo anterior, el Decreto 1110 de 2000 *“Por el cual se adecua el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., según lo dispuesto en la Resolución 0621 de 2000 dictada por el Ministerio del Medio Ambiente”*, dispuso en el artículo 15 que:

“Artículo 15°. Régimen de usos del área rural 2 (AR-2)

De conformidad con lo dispuesto por el Ministerio del Medio Ambiente en las resoluciones 475 y 621 de 2000, al área rural 2 (AR-2), se le asigna la categoría de área para la producción sostenible de manejo especial, regulada en el artículo 411 del Decreto Distrital 619 de 2000, por lo cual su régimen de usos será el definido por el artículo 412 del decreto en mención. Los usos residencial campesino y residencial de baja densidad deberán desarrollarse en predios que tengan como mínimo un área neta de una (1) hectárea.

En estas áreas, podrán desarrollarse usos dotacionales educativos, deportivos y recreativos para los cuales se expedirán los correspondientes planes de implantación”

Así mismo, la Dirección de Ambiente y Ruralidad afirma que este predio se encuentra dentro del Área de Producción Sostenible de Manejo Especial, así:

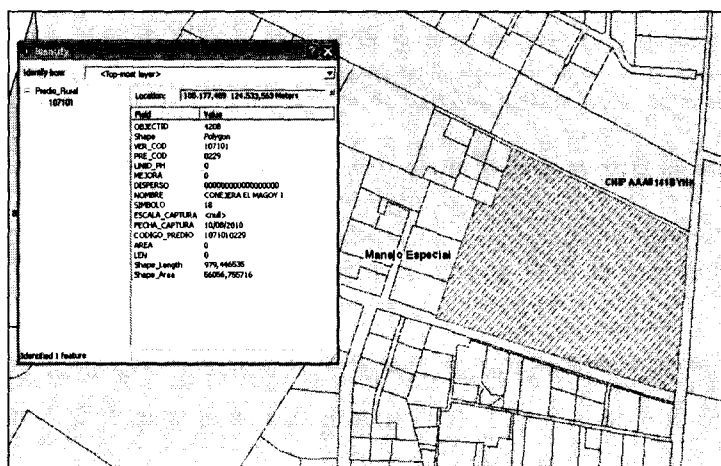
“(…) En cuanto al predio motivo de la consulta es necesario señalar que este se encuentra dentro del Área de Producción Sostenible de Manejo Especial, definida en el artículo 421 del Decreto 190 como aquellas zonas del Distrito Capital que “teniendo en cuenta factores ambientales y socioeconómicos, se destinan a constituir modelos de aprovechamiento racional de los recursos naturales, en los cuales se integren estrechamente la producción agropecuaria y la recuperación de la cobertura vegetal para controlar y mitigar la presión de fragmentación ejercida por las actividades productivas sobre el Sistema de Áreas Protegidas.(…)”



Resolución No. 0 2 4 7

23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.



LOCALIZACIÓN PREDIO CHIP AAA0141BYHK Y CÓDIGO DE SECTOR 1071010229

La regulación de esta zona, en efecto se encuentra en el POT en los artículos 421 y 422 del Decreto 190 de 2004 (artículos 411 y 412 respectivamente del Decreto 619 de 2000), tal como lo ordenó el Decreto Distrital 1110 de 2000, que por sus características exige se desarrollen usos ligados a la producción agropecuaria y la recuperación de la cobertura vegetal con el fin de mitigar las actividades productivas sobre el sistema de áreas protegidas.

De acuerdo con lo argumentado en el recurso de alzada, por la Delegada del Ministerio Público, al estar el predio ubicado en zona rural debería preceder a la expedición de licencia de construcción, la expedición de la Unidad de Planeamiento Rural de que trata el artículo 27 del Decreto 190 de 2004:

“Artículo 27. Estructura del territorio rural (artículo 27 del Decreto 469 de 2003).

El territorio rural del Distrito Capital es un espacio de alta riqueza natural y diversidad. En él se distinguen geográfica y socio económicamente 5 macro unidades que se interrelacionan con el área urbana de manera disímil y prestan diferentes servicios y funciones en el territorio distrital, éstas se denominan Piezas Rurales. Al interior de estas unidades el territorio se divide en zonas de uso Minero, Dotacional y de Producción Sostenible, acorde con su aptitud y función dentro del Distrito. A esta estructura se superponen los sistemas generales que permiten la funcionalidad del conjunto (Sistema de Movilidad Rural y Sistema de Asentamientos Humanos), así como conservación de las mayores riquezas ecosistémicas del Distrito (Sistema de Áreas Protegidas).

1. Las Piezas Rurales



23 FEB. 2012

Resolución No. 0 2 4 7

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

Las piezas rurales constituyen porciones del territorio rural del Distrito que se diferencian por tener características relativamente heterogéneas a nivel socioeconómico y por constituir unidades geográficas de cerro, valle o ladera claramente identificables en el territorio.

Cada una de estas piezas será planificada a través de una Unidad de Planeamiento Rural. (...)

En efecto, se evidencia que el POT previó la planificación del suelo rural de la ciudad de Bogotá a través de las Unidades de Planeamiento Rural.

Al respecto, el curador alega que el Decreto Nacional 3600 de 2007 estableció un proceso de transición para este tipo de suelo, el cual está reglado en el artículo 26 que establece:

“Artículo 26. Régimen de transición para la expedición de licencias. Mientras los municipios y distritos revisan y/o modifican sus planes de ordenamiento territorial y/o adoptan las unidades de planificación rural de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente decreto, en el trámite de estudio y expedición de licencias deberá verificarse que los proyectos de parcelación y edificación en suelo rural y rural suburbano se ajusten a lo dispuesto en el presente decreto en lo relativo a:

- 1. La extensión de la unidad mínima de actuación prevista en el numeral 2 del artículo 9°.*
- 2. La demarcación de la franja de aislamiento y la calzada de desaceleración de que trata el artículo 11.*
- 3. Las normas aplicables para el desarrollo de usos industriales, comerciales y de servicios de que tratan los artículos 12, 13, 14 y 17, y*
- 4. Las demás disposiciones previstas en el Capítulo VI del presente decreto, en los Decretos 097 y 564 de 2006 y en las demás normas que los modifiquen, complementen o sustituyan.”*

En vista de que esta disposición no contradice explícitamente ninguna norma del Plan de Ordenamiento Territorial, sino que parecería complementarlo resulta inviable considerarla no aplicable en el ámbito distrital. Es un acto administrativo que goza de plena legalidad, establece el marco legal general para los suelos rurales y es posible y necesaria su armonización con régimen jurídico distrital, por lo rige para zona.

5.1.4 La necesidad de contar con una regulación integral de la zona rural del norte.

A pesar de la anterior conclusión, al analizar el artículo 26 del Decreto 3600 de 2007 se observa que los numerales uno (1) a tres (3) se refieren a normas aplicables a suelo suburbano, por lo que no son aplicables al caso concreto toda vez que, de una parte, el POT de Bogotá no prevé este tipo de suelo, y por otra, el predio en cuestión está ubicado en suelo



23 FEB. 2012

Resolución No. 0247

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

rural. Por tanto, el numeral cuatro (4) del artículo, en la remisión que hace al Decreto 097 de 2006 y 564 de 2006 sería el único aplicable al caso.

En cuanto a lo dispuesto en el Decreto 564 de 2006 vale decir que salvo sus artículos 122 a 131, fue derogado por el Decreto 1469 de 2010 y por tanto es este último el que rige las actuaciones de los curadores urbanos en lo relativo a la expedición de licencias. En su artículo 25, el Decreto 1469 de 2010 establece las siguientes condiciones para expedir licencias de construcción:

“Artículo 25. Documentos adicionales para la licencia de construcción. Cuando se trate de licencia de construcción, además de los requisitos señalados en el artículo 21 del presente decreto, se deberán aportar los siguientes documentos:

1. Para las solicitudes de licencia clasificadas bajo las categorías III Medía Alta Complejidad y IV Alta Complejidad de que trata el artículo 18 del presente decreto, copia de la memoria de los cálculos y planos estructurales, de las memorias de diseño de los elementos no estructurales y de estudios geotécnicos y de suelos que sirvan para determinar el cumplimiento en estos aspectos del Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya, firmados y rotulados por los profesionales facultados para este fin, quienes se harán responsables legalmente de los diseños y estudios, así como de la información contenida en ellos. Para las solicitudes de licencia clasificadas bajo las categorías I Baja Complejidad y II Media Complejidad de que trata el artículo 18 del presente decreto únicamente se acompañará copia de los planos estructurales del proyecto firmados y rotulados por el profesional que los elaboró.

2. Una copia en medio impreso del proyecto arquitectónico, elaborado de conformidad con las normas urbanísticas y de edificabilidad vigentes al momento de la solicitud debidamente rotulado y firmado por un arquitecto con matrícula profesional, quien se hará responsable legalmente de los diseños y de la información contenida en ellos. Los planos arquitectónicos deben contener como mínimo la siguiente información:

a) Localización;

b) Plantas;

c) Alzados o cortes de la edificación relacionados con la vía pública o privada a escala formal. Cuando el proyecto esté localizado en suelo inclinado, los cortes deberán indicar la inclinación real del terreno;

d) Fachadas;

e) Planta de cubiertas;

f) Cuadro de áreas.



23 FEB. 2012

Resolución No. 0247

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

3. Si la solicitud de licencia se presenta ante una autoridad distinta a la que otorgó la licencia original, se adjuntarán las licencias anteriores, o el instrumento que hiciera sus veces junto con sus respectivos planos. Cuando estas no existan, se deberá gestionar el reconocimiento de la existencia de edificaciones regulado por el Título II del presente decreto. Esta disposición no será aplicable tratándose de solicitudes de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva.(...)

En cuanto a la revisión del proyecto señala el Decreto 1469 de 2010:

*Artículo 31. De la revisión del proyecto. El curador urbano o la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias, **deberá revisar el proyecto objeto de la solicitud, desde el punto de vista jurídico, urbanístico, arquitectónico** y del Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya; **a fin de verificar el cumplimiento del proyecto con las normas urbanísticas y de edificación vigentes (...)**”.*
(Subrayado fuera de texto)

Como se observa en los apartes subrayados de los artículos citados, para expedir licencia de construcción es necesario aportar una copia del proyecto arquitectónico elaborado de conformidad con las normas urbanísticas y de edificabilidad vigentes al momento de la solicitud y el curador, al tenor del artículo 31, debe verificar que el proyecto indicado cumpla en efecto con las normas urbanísticas y de edificación aplicables al caso. Ese es el primer problema que presenta la licencia en cuestión pues la zona descrita en la primera parte de este análisis no cuenta actualmente con una norma urbanística que determine, en particular, las reglas de edificabilidad del predio. Tal ausencia no es de poca monta si se tiene en cuenta que el criterio de edificabilidad es uno de los factores claves para concretar el tratamiento especial que requiere la zona rural del norte de Bogotá. La determinación del índice de ocupación e índice de edificabilidad, entre otros, es fundamental para establecer un tratamiento adecuado de la zona y determinar las condiciones especiales que deben cumplir las edificaciones en función de los usos asignados a la misma.

Mal podría pensarse que al no existir una norma explícita se podría adoptar un criterio abstracto en cuanto a las condiciones de edificabilidad y permitir así cualquier tipo de ocupación y aprovechamiento. La inexistencia de una norma en la zona que determine estos criterios conduce a que no podamos establecer con claridad si, por ejemplo, es admisible en un área con estas características una ocupación de 2.775 metros cuadrados y si puede ella considerarse armónica con uso de vivienda campesina.

Por lo tanto, haya razón la representante del Ministerio Público, no al considerar que el Decreto 3600 resultaría inaplicable a la zona, sino en cuanto a que justamente aplicándolo y verificando el cumplimiento de las normas del Decreto 1469 de 2010 es posible evidenciar la falta de verificación de uno de los requisitos esenciales de las licencias urbanísticas por parte del curador. Sin duda, el instrumento adecuado para determinar el régimen de



23 FEB. 2012

Resolución No. 0247

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

edificabilidad de esta zona será la Unidad de Planeamiento Rural y los vacíos derivados de su existencia no pueden llenarse al libre criterio de la autoridad que cumple la función de otorgamiento de licencias.

Ahora bien, para realizar un análisis completo de los argumentos esgrimidos por el recurrente y por el Curador es necesario referirse al tema de los usos de la zona. En esa materia existen varias disposiciones normativas aplicables al predio objeto de estudio que restringen sus usos dadas las características especiales que revisten tales suelos, tema que se trata a continuación.

5.1.5 En cuanto a los usos permitidos en el predio.

Argumenta la recurrente que teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 3º del Decreto 097 de 2006 el curador urbano no debió expedir la licencia de construcción objeto de estudio, como quiera que el uso autorizado no está permitido para el predio. Al respecto es importante hacer las siguientes consideraciones.

El artículo 422 del Decreto 190 de 2004, establece para las áreas de Producción Sostenible de Manejo Especial los siguientes usos:

"1. Usos principales: ecoturismo, agroforestal, forestal protector y forestal protector-productor.

2. Usos compatibles: recreación pasiva y dotacional de seguridad.

3. Usos condicionados: agrícola, pecuario, comercial de vereda, comercial de insumos agropecuarios, comercial minorista, servicios de alimentación, servicios hoteleros y expendios de licores, dotacional de culto, dotacional educativo, dotacional de salud y asistencial; residencial campesino y residencial de baja densidad.

4. Usos prohibidos: Son prohibidos los usos definidos en el presente Plan, que no estén señalados como principales, compatibles o condicionados."

Así mismo, el párrafo del artículo antes citado, con relación a los usos condicionados dice que serán permitidos si cumplen con los siguientes requisitos:

"1. Agrícola y pecuario:

a. Uso restringido de agroquímicos de conformidad con las normas que establezca la autoridad ambiental competente.

b. Implementación de prácticas de conservación de suelos y aguas.

c. Preservación y restauración de la cobertura vegetal protectora de las rondas y nacimientos de agua.

d. No causar alteración alguna de la vegetación leñosa nativa (arbustos o árboles nativos).



Resolución No. 0247

23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

e. Para la cría y aprovechamiento de especies animales no domésticas se requiere licencia expedida por la autoridad ambiental.

2. Comercial de vereda, residencial campesino y residencial de baja densidad:

- a. No causar alteración alguna de la vegetación leñosa nativa arbustos o árboles nativos.*
- b. Cobertura forestal nativa como mínimo del 20% de la superficie total*
- c. No estar dentro de zonas de alto riesgo.*
- d. Contar con posibilidad de conexión vial a la red arterial.*
- e. Densidad igual o inferior a una vivienda por hectárea*

(...)"

Por su parte, el señor Carlos Enrique Martínez, apoderado por los titulares de la licencia, en su escrito de objeciones al informe técnico manifestó que teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 3° del artículo 422 del Decreto Distrital 190 de 2004, para las áreas de producción sostenible de manejo especial, se permite, entre otros, los usos pecuario y residencial campesino, en concordancia con lo establecido en el artículo 396 de la misma normativa.

Si bien ello es parcialmente cierto, el argumento del señor Martínez debe ser analizado a la luz de otras normas sin las cuales el análisis resultaría incompleto y conduciría a equívocos.

El artículo 26 del Decreto 3600 de 2007 establece, como se mencionó anteriormente, que transitoriamente, mientras se expiden los Planes de Ordenamiento Territorial o las Unidades de Planificación Rural, se pueden expedir licencias para proyectos de parcelación y edificación en suelo rural y rural suburbano siempre y cuando se ajusten a lo dispuesto en el decreto en lo relativo a:

(...)

"4. Las demás disposiciones previstas en el Capítulo VI del presente decreto, en los Decretos 097 y 564 de 2006 y en las demás normas que los modifiquen, complementen o sustituyan".

Observemos lo dispuesto en el Decreto Nacional 097 de 2006 *"Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones"*.

"(...) Artículo 2°. Edificación en suelo rural. La expedición de licencias urbanísticas en suelo rural, además de lo dispuesto en el Decreto 1600 de 2005, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, y en la legislación específica aplicable, se sujetará a las siguientes condiciones:



Resolución No. 0 2 4 7 23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

1. Deberá darse estricto cumplimiento a las incompatibilidades sobre usos del suelo señaladas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

2. Solamente se podrá autorizar la construcción de edificaciones dedicadas a la explotación económica del predio que guarden relación con la naturaleza y destino del mismo, en razón de sus usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y/o actividades análogas.

(...)

Artículo 3º. Prohibición de parcelaciones en suelo rural. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, no se podrán expedir licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, mientras no se incorpore en el Plan de Ordenamiento Territorial la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a este uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. Esta prohibición cubre a las solicitudes de licencias de parcelación o construcción de parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, que actualmente se encuentran en trámite.

En todo caso, para la definición de las normas urbanísticas de parcelación los municipios deberán ajustarse a las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional correspondiente, las cuales deberán ser inferiores a aquellas establecidas para el suelo suburbano.

Parágrafo. Los municipios y distritos señalarán los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajismo o de recursos naturales, según la clasificación del suelo adoptada en el Plan de Ordenamiento Territorial. En estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. (...)” (Negrillas fuera del texto original)

Según lo expresado en las normas transcritas, se advierte que el desarrollo de predios ubicados en suelo rural debe someterse a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial y que el licenciamiento en suelo rural debe promover la permanencia de los usos que guarden relación con la naturaleza y destino de este tipo de suelo. En tal sentido establece el artículo 394 del POT:

Artículo 394. Objetivos (artículo 383 del Decreto 619 de 2000).

Son objetivos de Ordenamiento Territorial para el suelo rural, los siguientes:

1. Integrar funcionalmente el territorio rural a la vida económica, social y cultural del Distrito Capital.



0 2 4 7

23 FEB. 2012

Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

2. Asegurar el mantenimiento de la riqueza escénica, biótica y cultural, y garantizar el mantenimiento de la oferta hídrica actual y futura de las áreas rurales.

3. Conservar los modos de vida rurales y fortalecer las áreas rurales, manteniendo su participación y su especialización funcional en el balance territorial del Distrito Capital, promoviendo la apropiación colectiva y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de los servicios ambientales, como base principal del desarrollo rural.

4. Equilibrar espacial y funcionalmente los procesos de conservación y aprovechamiento del territorio y de sus recursos naturales, controlando y orientando la ocupación de las áreas rurales, de manera espacial y cualitativamente acorde con las potencialidades y restricciones del territorio y la armonía y funcionalidad del conjunto.

5. Mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales, propiciar el desarrollo sostenible de las actividades y usos propios del medio rural y estructurar el sistema de asentamientos rurales como base socioeconómica del territorio rural.

6. Integrar el territorio rural al sistema de planeación del Distrito Capital y al sistema regional, desde la base del reconocimiento y fortalecimiento de su función regional, acorde con su realidad social y ambiental.

El Componente Rural se encuentra delimitado en el plano No. 26 denominado "Sistemas Generales y Usos del Suelo en Territorio Rural" el cual hace parte del presente Plan.

7. (Adicionado por el artículo 251 del Decreto 469 de 2003) Mejorar la calidad de vida y la base de los ingresos de las comunidades rurales, a través de la promoción y potenciación de la productividad de las áreas rurales del Distrito, en el marco del desarrollo sostenible, de manera articulada con las políticas y programas de productividad regional, de acuerdo con las directrices del Sistema Agropecuario Distrital SISADI, creado mediante Decreto 482 de 1996.

8. (Adicionado por el artículo 251 del Decreto 469 de 2003) Integrar el territorio rural al sistema de Planeación del Distrito Capital y al sistema regional, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad, el capital social y la programación y ejecución coordinada de la inversión.

9. (Adicionado por el artículo 251 del Decreto 469 de 2003) Priorizar las áreas rurales de borde con el suelo urbano y de expansión, para prevenir su ocupación.

10. (Adicionado por el artículo 251 del Decreto 469 de 2003) Desarrollar instrumentos de gestión para el suelo rural, de tal manera que las acciones de ordenamiento puedan ser desarrolladas eficazmente, de acuerdo con las directrices del Sistema Agropecuario Distrital SISADI, creado mediante Decreto 482 de 1996.

A partir de estos objetivos el Plan de Ordenamiento Territorial para cada categoría de las áreas rurales se prevé unos usos principales y unos condicionados. Como se mencionó



Resolución No. 0 2 4 7 23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

anteriormente el artículo 422 del POT previó para la zona unos usos principales que por su contenido permiten concluir que el Plan busca preservar la zona y evitar su conversión hacia otros usos. Por esa razón establece como condicionados los usos de vivienda campesina y el pecuario.

En este marco surge la siguiente pregunta: ¿el uso condicionado se puede autorizar cuando se cumpla con los requisitos establecidos en el POT o se requiere cumplir con las restricciones que determinan otras disposiciones del orden nacional? Para dar respuesta al anterior cuestionamiento es necesario recurrir a la Ley 388 de 1997 que en su artículo 10 señala:

“Artículo 10º.-Reglamentado por el Decreto Nacional 2201 de 2003, Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;” (Resaltado fuera de texto)⁴

Justamente en desarrollo de este artículo el artículo 2 del Decreto 3600 de 2007 “Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”, señala:

“Artículo 2º. Determinantes. Con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán dar cumplimiento a las determinantes que se desarrollan en el presente decreto, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.” (Resaltado fuera de texto)

⁴ Ley 99 de 1993. Artículo 2º.- Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación...”



0 2 4 7

23 FEB. 2012

Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

Quiere decir lo anterior que en el marco local existen unas normas de superior jerarquía determinadas por el nivel nacional, a las cuales se deben someter las autoridades distritales con el fin de promover un desarrollo sostenible y armónico del territorio.

Con la misma orientación, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, establece que las normas que clasifican y delimitan los suelos son normas urbanísticas estructurales, este tipo de normas según el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT- son aquellas que *“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.”*⁵

Dentro este contexto, el Decreto 3600 de 2007, establece reglas sobre categorías del suelo rural, que rigen las normas urbanísticas de los POT. Es por esta razón que el mismo MAVDT, señala que las normas municipales deben guardar correspondencia y armonía con lo establecido por el decreto reglamentario mencionado. Por lo mismo, las normas establecidas en los POT deben complementarse con esta norma de orden nacional.

Una vez determinado, que el Decreto 3600 de 2007 al establecer reglas sobre categorías del suelo rural pertenece a normas estructurales del POT que constituyen a su vez determinantes de superior jerarquía, es imperioso aplicarla en la determinación de los usos del suelo, sobre todo en categorías especiales como la zona rural del norte que se analiza.

El numeral 2 del artículo 4 del Decreto 3600 de 2007, marco normativo citado por el propio curador como fundamento para expedir la licencia, determina un condicionamiento especial para las zonas con las características que posee el predio que se estudia:

Artículo 4º. Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley:

1. Áreas de conservación y protección ambiental. Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como:

1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.

⁵ Concepto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT- al referirse al efecto del Decreto 3600 de 2007 sobre los Planes de Ordenamiento Territorial. En Oficio 1200-E2-110457 fechado el 7 de noviembre de 2008



0 2 4 7

23 FEB. 2012

Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

1.2. Las áreas de reserva forestal.

1.3. Las áreas de manejo especial.

1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.

2. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3° del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal. (...)

Las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales del artículo mencionado se corresponden con la categoría del POT de áreas de protección sostenible de manejo especial en la medida en que buscan objetivos similares. Y esa similitud cobra importancia al constatar que los suelos sobre los cuales se pretende otorgar la licencia en el caso concreto se encuentran entre los clasificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi como pertenecientes a la clase agrológica II. Por tanto, el suelo sobre el cual el curador urbano otorgó a licencia debe ser considerado a la luz del Decreto 3600 de 2007 como área para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales con la restricción que incorpora esta categoría y que consiste en que **“...no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen alteración o transformación de su uso actual.”**

Tal disposición no resulta caprichosa si se tiene en cuenta que los suelos con esas calidades son ya muy pocos en Bogotá y en el Departamento de Cundinamarca. Al respecto, el documento “Suelos del Departamento de Cundinamarca” expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi señala:

“Al clasificar los suelos en el sistema de las ocho clases agrológicas, según el Departamento de Conservación de suelos de los Estados Unidos, en donde la clase I incluye los suelos que tienen pocas limitaciones, el mayor número de usos de menor riesgo al deterioro y las otras clases tienen limitaciones progresivamente mayores hasta llegar a la clase VIII, es posible agrupar los suelos del departamento de la siguiente forma:



0 2 4 7

23 FEB. 2012

Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

Las clases I, II, III y IV, se pueden utilizar con éxito en actividades agrícolas y comprenden aproximadamente el 30% del territorio departamental, predominando las clases III y IV mientras que las clases I y II no exceden del 5%. (...)

Visto lo anterior es claro que los suelos que cuentan con la calidad del predio donde se pretende levantar la edificación son escasos no sólo en el territorio distrital, sino a nivel departamental. Dada la escasez de ese tipo de suelo es posible entender la disposición de Decreto 3600 de 2007. Mal se haría en ignorar esta situación para abrir espacio a la incorporación de usos que pueden generar deterioro de los suelos y eliminación de su vocación actual.

Para el caso concreto, la autorización de construcción de un inmueble con las características propias que se han otorgado en la licencia que se cuestiona, implica una modificación del uso actual, es decir el uso principal asignado a la zona por el POT: ecoturismo, agroforestal, forestal protector y forestal protector-productor.

La edificación autorizada por el curador urbano incorpora dos usos que implicarían una modificación de ese uso principal: el de vivienda campesina y, en particular, el relacionado con la actividad pecuaria.

A pesar de estar ellos dispuestos en una norma POT, es necesario armonizar su aplicación con las normas de superior jerarquía establecidas en la norma nacional y que condicionan los usos a los presentes actualmente.

Si se tiene en cuenta que la edificación licenciada para este caso cubre un área considerable (2.775 mts²), dimensión ciertamente contraria a lo que el sentido común permite entender como una vivienda “campesina”, es imperativo aplicar la determinante de superior jerarquía del Decreto 3600 de 2007, norma que además vendría a ocupar la categoría de norma estructural.

5.1.5 El régimen de transición establecido en el POT

Frente a la afirmación realizada por el señor Carlos Martínez, en el escrito de objeciones al concepto técnico, en el sentido de que si se no se aplica el régimen de transición del Decreto 3600, se deberá aplicar lo dispuesto en el artículo 478 del POT; este despacho observa que la norma citada dispone lo siguiente::

*“Artículo 478. Régimen de Transición (artículo 515 del Decreto 619 de 2000).
Las normas consignadas en el presente Plan se aplicarán teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en este artículo:
(...)”*



0 2 4 7

23 FEB. 2012

Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

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. (...)

El Acuerdo 6 de 1990, reguló la materia a través del Decreto Distrital 322 de 1992 “*Por el cual se adopta el Plan de Usos del Suelo Agrícola de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, se establecen las restricciones a los usos complementarios y compatibles y se dictan las normas generales para los terrenos, edificaciones e instalaciones, obras de infraestructura y otras actividades productivas que se desarrollen en estas áreas rurales.*”, y aunque pudiera argüirse que le es aplicable al presente caso, lo cierto es que, dicho precepto normativo enmarca taxativamente su campo de aplicación indicando que:

“DEFINICIÓN DEL ÁREA OBJETO DEL PLAN

Se define como área del Plan las áreas del Distrito Capital no incluidas en los perímetros urbano y suburbano, establecidos por el Acuerdo 6 de 1990, de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, así como la totalidad de la localidad rural del Sumapaz y la zona definida como tal en el Plan de Ordenamiento del Sistema Orográfico del Borde Oriental de la ciudad. Estas áreas se encuentran delimitadas en los planos acogidos por los actos administrativos que definieron su carácter rural, destacadas en el Plano No. 1 que delimita el Área Rural de las demás áreas del Distrito y la zona del Parque Nacional Natural del Sumapaz”.

Claramente se advierte que, teniendo en cuenta la zona donde se ubica el predio denominado La Conejera – Guaymaral, dicha norma no se ajusta a las condiciones específicas por su localización; razón por la cual no es posible asignarle el régimen de transición dispuesto en el artículo 478 del Decreto Distrital 190 de 2004.

5.1.5 Frente a la proximidad con el aeropuerto Guyamaral

En relación con este punto, en el recurso subsidiario de apelación, el Ministerio Público señaló que por la cercanía con el aeropuerto Guaymaral y teniendo en cuenta los usos dados en la licencia de construcción, preocupa que se pueda presentar peligro aviario y “*...Adicionalmente existe normatividad que manifiesta la afectación por la cercanía de construcciones civiles colindantes con aeropuertos en materia de afectación a la salud por el ruido de las aeronaves...*”

Al respecto, el autorizado de los titulares de la licencia de construcción, en su escrito de objeciones expresó que para el presente asunto no era posible hablar de “*Mitigación del ruido*” o que haya desconocimiento de las normas del Reglamento de Aeronáutico de Colombia, además, porque el predio objeto de la licencia no se ubica dentro del cono de aproximación del Aeropuerto Guaymaral.

Al respecto, encuentra este despacho que se debe tener en cuenta lo previsto en la Resolución 8321 de 1983 del Ministerio de Salud “*Por la cual se dictan normas sobre Protección y*



0 2 4 7

23 FEB. 2012

Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

conservación de la Audición de la Salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos”, reglamenta lo concerniente a las zonas aledañas al aeródromos, aeropuertos entre otros, explicando que:

“ARTICULO 27. Para la ubicación, construcción y funcionamiento de aeropuertos, aeródromos y helipuertos públicos o privados, de solicitara la asesoría y el concepto del Ministerio de Salud o su entidad delegada, y es tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Las distancias de zonas habitantes y la orientación de los programas de desarrollo urbano y rural de la región.*
- b. La existencia de zonas urbanas habitables y la orientación de los programas de desarrollo urbano y rural de la región.*
- c. La influencia de las áreas de aproximación y decolaje de las aeronaves sobre las zonas habitadas.*
- d. La magnitud y duración del ruido producido por las operaciones aéreas.*
- e. El número de las operaciones aéreas que se realizan.*
- f. El momento del día en que ocurren las operaciones aéreas, serán diurnas o nocturnas.*

ARTICULO 28. En zonas próximas a aeropuertos, aeródromos y helipuertos únicamente se permitirá la utilización de la tierra para fines agrícolas, industriales, comerciales y zonas de campo abierto, con excepción de instalaciones para servicios médicos de emergencia y de orden público.” (Negrillas fuera del texto original)

Entonces, además de todos los argumentos expuestos, era preciso que el curador urbano, en el estudio de la solicitud de licenciamiento analizara y revisara que dicho predio se encuentra en la cabecera del aeródromo de Guaymaral, y que debía además de cumplir con las normas citadas en los acápites anteriores con lo normativa relacionada con la cercanía al mencionado aeropuerto.

Así mismo, porque la Aeronáutica Civil mediante oficio del 7 de mayo de 2007 solicita a esta entidad, para que sea incluido en el POT las circunstancias especiales de funcionamiento con el fin de ampliación y de construcción máxima permitida para que “...tenga en cuanta estos aspectos para defender el aeropuerto de Guaymaral de la expansión urbanística de la ciudad”. (folio 92 del expediente).

En consecuencia, al ubicarse el predio objeto de licenciamiento en una zona de manejo especial, sus particularidades lo hacen que se enmarquen dentro de una reglamentación específica condicionados sus usos y buscando su preservación dada la vocación del suelo en



Resolución No. 0247

23 FEB. 2012

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

esa zona de la ciudad, pues éste tiene unos usos predominantemente agrícolas los cuales debe ser protegidos.

5.1.6 Sobre la obligación de consulta a la autoridad de planeación.

A partir de todo lo anterior, es claro que la normativa aplicable al caso objeto de estudio no es de común interpretación, su complejidad es evidente, razón por la que considera este despacho, el Curador Urbano dos (2) de la ciudad dentro del trámite de solicitud de licencia de construcción debió aplicar el artículo 76 del Decreto 1469 de 2010:

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

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

La interpretación que realice la autoridad de planeación, en tanto se utilice para la expedición de licencias urbanísticas, tiene carácter vinculante y será de obligatorio cumplimiento, con el fin de darle seguridad a dicho trámite. (...)"

En conclusión, del análisis de caso objeto de estudio se tiene que hay un vacío normativo al no existir una norma específica que establezca las condiciones de edificabilidad y volumetría en la zona, y además, para la determinación clara de los usos que tiene el predio denominado Conejera El Magoy I – Guaymaral, se hace imperioso aplicar las normas – nacionales y distritales- que regulan esta clase de suelos, que deben ser interpretadas armónicamente para no conducir a equívocos y no poner en peligro una zona tan importante para la sostenibilidad de la ciudad.

Así las cosas y teniendo como argumento fundamental la inobservancia de las normas urbanísticas, vigentes y aplicables al presente asunto, es procedente revocar la licencia de construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011 proferida por el Curador Urbano dos (2) de la ciudad, por las razones expuestas.

En mérito de lo expuesto,



0 2 4 7

23 FEB. 2012

Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011, proferida por el entonces Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Revocar la licencia de construcción LC 11-2-0774 del 26 de agosto de 2011 proferida por el Curador Urbano dos (2) de Bogotá D.C., de acuerdo a las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar el contenido de esta Resolución a la doctora María Margarita Villalba Leiton, en calidad de Agente del Ministerio Público identificada con cédula de ciudadanía 51.687.877, y/o a quien ésta autorice, advirtiéndole que con la presente decisión se agota la vía gubernativa.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar la presente decisión al señor Carlos Enrique Martínez Escobar, identificado con cédula de ciudadanía 19.164.842 en calidad de autorizado de los solicitantes de la licencia de construcción objeto de estudio.

ARTÍCULO CUARTO. Devolver el expediente a la Curaduría Urbana dos (2) de Bogotá D.C., una vez quede en firme la presente decisión.

Dada en Bogotá D. C. a los

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

23 FEB. 2012


DIEGO ISAIÁS PEÑA PORRAS
Subsecretario Jurídico.

Proyectó: Alicia V. Valencia Villamizar - Profesional Especializado. 

Revisó: Adriana del Pilar Vergara Sánchez - Directora de Trámites Administrativos. 