

Bogotá, D.C.

Arquitecta  
Juana Sanz Montaña  
Presidenta  
Corporación de Curadores Urbanos de Bogotá D.C.  
Carrera 13 A No. 97-36  
Tel. 2561200. Ext. 105  
Ciudad

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
RADICACION: 2-2014-22777  
SI-202-2014  
AL RESPONDER CITE ESTE NUMERO  
FECHA: 2014-05-29 17:28 PRO 976538  
RAD. INICIAL: 1-2014-24114  
FOLIOS: 6  
DESTINO: CORPORACION DE CURADORI  
BOGOTA  
TRAMITE: Atención de Peticiones Generales  
ANEXOS: No  
REMITENTE :Dirección de Análisis  
Jurídicos  
ADICIONAL: NO

**Radicado** SDP-No. 1-2014-24114

**Asunto:** Aplicación de las circulares de interpretación del artículo 102 de la Ley 388 de 1997, frente a las licencias de urbanismo radicadas en el marco del Decreto Distrital 364 de 2013.

Respetada arquitecta Sanz:

En atención a su comunicación con radicado de la referencia mediante la cual señala que con ocasión de la decisión proferida por el Consejo de Estado que ordenó la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013, se originó un vacío normativo de carácter material en la aplicación de la normativa urbanística vigente, por lo que solicita "(...) *que en ejercicio de las facultades atribuidas a su Despacho por el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, se sirva expedir circULAR interpretativa a fin de suplir dicho vacío con relación a las solicitudes de Licencias Urbanísticas radicadas en legal y a partir de la vigencia del citado Decreto 364 de 2013 y hasta comunicación de la medida cautelar de suspensión provisional(...).*"

Efectúa su solicitud en consideración a lo expuesto por el concepto 2-2014-16709 de fecha 29 de abril de 2013, emitido por el Director Jurídico Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, dirigido a esta Subsecretaría Jurídica que señala: "(...) *No sobra advertir que: (i) En el Distrito Capital, la autoridad competente para sentar doctrina (mediante circulares) en los asuntos aquí analizados es la Secretaría Distrital de Planeación, por mandato de la Ley 388 de 1997 (artículo 102); y (ii) Las interpretaciones presentadas en*

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-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ**  
**HUMANA**

2.2014-22777

*este documento no son obligatorias ni generan responsabilidad alguna, conforme a lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011” (...)*

Al respecto, es pertinente realizar las siguientes aclaraciones:

1.- De conformidad con lo señalado por los artículos 4 y 30 del Decreto Distrital 654 de 2011, en concordancia con el numeral 2.7 del artículo 2 del Decreto Distrital 655 de 2011, corresponde a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor – Dirección Jurídica Distrital unificar la doctrina jurídica distrital, certificar la vigencia de los actos administrativos expedidos por el Alcalde Mayor y ejercer la representación judicial del Distrito Capital.

En ese contexto, la Secretaría Distrital de Planeación recibió la comunicación con radicado SDP No. 1-2014-21404 y con radicado SG No. 2-2014-16709 del pasado 28 de abril, proveniente de la Dirección Jurídica Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, en la que emite pronunciamiento sobre la aplicación de la normativa aplicable con ocasión de la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013, proferida mediante auto por parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el pasado 27 de marzo de 2013, y acatando sus efectos.

En el ejercicio de las citadas competencias, se tiene claro que la Dirección Jurídica Distrital es la llamada a certificar la vigencia de los actos administrativos emitidos por el Alcalde; por ello, cabe destacar el pronunciamiento emitido en el cual esa Dirección manifestó frente a la pregunta de la norma vigente, lo siguiente:

*“(…) Una vez suspendido el Decreto 364 de 2013, ¿Cuál es la norma aplicable en el momento teniendo en cuenta que el Decreto 190 de 2004 fue derogado por el Decreto 364 de 2013?*

*A partir de la determinación del Consejo Estado, sería el Decreto 190 de 2004, en función del criterio de reviviscencia, ante la suspensión de los efectos de la cláusula de derogatoria del Decreto 364 de 2013.(…)*

Así mismo, con respecto a las radicaciones en vigencia del Decreto 190 de 2004 que fueron cobijados por el régimen de transición precisó que:

*“(…) como están cobijados por el Decreto 190 y éste adquiere reviviscencia, continuarían tramitándose bajo la regulación de ese Decreto”*

Con relación a las radicaciones en curadurías urbanas y entidades del Distrito bajo el Decreto 364 de 2013, consideró:

*“(...) Bajo los principios de que las actuaciones se tramitan con la norma vigente al momento de su inicio, de buena fe, de confianza legítima y de seguridad jurídica, los procedimientos iniciados – en debida forma- con fundamento en la eficacia del Decreto 364 de 2013, deberían concluir bajo esa regulación.(...)”*

Referente a los actos expedidos con fundamento en el Decreto 364 de 2013, habida la suspensión, y previa distinción entre actos generales y particulares señaló:

*“(...) Con relación a los primeros, se entenderían igualmente suspendidos, toda vez que corre la suerte de lo principal, mientras que respecto a los segundos, en el supuesto de que el procedimiento administrativo concluyó y, en consecuencia quedaron en firme, sus efectos se consolidarían, generando situaciones particulares y concretas, que la decisión de suspensión no tendría entidad de afectarlos.(...)”*

Visto el citado pronunciamiento, esta Secretaría en virtud de las competencias asignadas a esa Dirección Jurídica Distrital, atendió la instrucción sobre la vigencia del Decreto Distrital 190 de 2004, lo cual fue informado mediante comunicación con radicación SDP No. 2-2014-19062 del 6 de mayo siguiente.

2.- De otra parte, y en relación con su solicitud radicada en la SDP con el número 1-2014-24114, que da origen a esta respuesta, en la que recoge apartes del concepto emitido por la Dirección Jurídica Distrital ya citado, en el cual si bien se consideró que el artículo 102 de la Ley 388 debe utilizarse para expedir una circular vinculante que señale las condiciones de aplicación del párrafo del artículo 16 del Decreto Nacional 1469 de 2010 frente a los efectos de la medida cautelar que suspendió provisionalmente el Decreto Distrital 364 de 2013, también se señaló que esas interpretaciones no eran obligatorias conforme a lo preceptuado por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, tal como se transcribió al inicio de esta respuesta.

3.- En ese entendido, la Secretaría Distrital de Planeación le envió comunicación oficial con radicado SDP No. 2-2014-19062 del 6 de mayo, al Director Jurídico Distrital explicando el marco de operación de la referida circular, y en el que se analizó y evaluó la procedencia de la aplicabilidad de la misma fundamentada en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 en concordancia con el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010. En dicha

comunicación se manifestó expresamente la improcedencia de la señalada Circular por no ajustarse a los presupuestos normativos dados por el ordenamiento jurídico vigente.

Efectuadas las anteriores aclaraciones y antecedentes del asunto, se estima pertinente para la presente respuesta, referenciar el marco normativo del tema que nos convoca y su alcance, así:

El referido artículo 102 de la Ley 388 de 1997 que expresa: ***“Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares”***. (Negrillas fuera del texto original)

En concordancia con lo anterior, el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010 que indica: ***“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”***. (Negrillas fuera del texto original)

En ese orden de ideas, la interpretación es siempre respecto de las **normas urbanísticas vigentes** y únicamente en dos eventos: a) Por vacío normativo o falta de disposición exactamente aplicable; y b) En caso de contradicciones.

Partiendo de los contenidos de las normas transcritas es evidente que la interpretación por parte de la autoridad de planeación, se da a por la ausencia o contradicción de las **“normas urbanísticas”**.

- Previo a señalar que es una norma urbanística, es obligante traer a colación la definición y alcance del **“plan de ordenamiento territorial”**, contemplada en el artículo 9 de la referida Ley 388 de 1997, que lo señala como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio, y *“(…) se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”* (Negrilla fuera del texto original). La misma Ley precisa que integran dicho plan los Componentes General, Urbano y Rural, de los cuales hacen parte de acuerdo con las determinaciones de ley, ese conjunto de objetivos y normas ya mencionados.

- A su vez, las **normas urbanísticas** se encuentran definidas en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1, de la Ley 902 de 2004, así: *“Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. (...)”* (Negrilla fuera del texto original). El mismo texto legal clasifica las normas urbanísticas en estructurales, generales y complementarias.

Las **normas estructurales**, las define así: *“Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. (...)”* (Negrilla y sublineas fuera del texto original)

El numeral 2 del artículo 15 ídem prevé que las **normas urbanísticas generales**: *“Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación*

*al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.*

*Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.*

*En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. (...)*  
(Negrilla fuera del texto original)

El numeral 3 del artículo 15 íbidem, define las **normas complementarias**, como: “(...)Se trata de **aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente Ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.(...)**” (Negrilla fuera del texto original)

De los textos relacionados se establece, que el artículo 15 citado indica la jerarquización de las normas urbanísticas de acuerdo con los criterios de prevalencia allí especificados, en, normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias, indicando las pautas y requerimientos para su aplicación, alcance e instrucciones para la implementación de procedimientos para su revisión, ajuste, modificación e inclusive actualización, así como las competencias para tales iniciativas.

Teniendo claro el concepto de lo que son las normas urbanísticas y que las mismas hacen parte de los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial, se puede deducir que las circulares para la interpretación de tal normativa por parte de la Secretaría Distrital de Planeación no está prevista de manera indiscriminada para otras normas como los textos legales (Ley 388 de 1997, Ley 810 de 2003, entre otras.) o las normas reglamentarias sobre procedimientos para la expedición de licencias urbanísticas (Decreto Nacional 1469 de 2010), sino que la normativa objeto de interpretación mediante circular contemplada en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 está limitada al concepto de lo que son las normas urbanísticas (Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen o

complementen). Luego, dicha circular debe adecuarse a los criterios que se infieren específicamente de lo dispuesto por la citada Ley en concordancia con el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010.

Por lo expuesto se concluye:

a.- La interpretación prevista en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 recae sobre las normas urbanísticas vigentes, cuyo concepto fue ampliamente desarrollado en el análisis ya expuesto, y que corresponde a contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial o las normas que lo desarrollen o complementen que se encuentren vigentes.

b. El vacío normativo o la contradicción surge con ocasión de la revisión de proyectos urbanísticos que se soliciten a los curadores urbanos y quienes deben verificar que el mismo sea concordante con las normas urbanísticas vigentes.

En otras palabras, solo cuando el curador urbano en ejercicio de la revisión del respectivo proyecto urbanístico, al momento de hacer concordante dichos proyectos con la normativa urbanística vigente encuentre o considere que se presenta la ausencia de una disposición exactamente aplicable a una situación o de contradicciones de la normativa urbanística, procede la solicitud a la oficina de planeación para su pronunciamiento mediante circular, en los términos del artículo 102 ya citado y el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010.

c.- El pronunciamiento mediante circular con carácter de doctrina emitido por la oficina de planeación se limita a la interpretación para casos particulares y concretos presentados por los curadores, y no puede ser usado para la creación, o expedición de normas urbanísticas, ni para reglamentar, ajustar, complementar, precisar o modificar los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que los desarrollen, como lo señala con diáfana claridad el inciso segundo del artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010.

d. El párrafo del artículo 16 del Decreto Nacional 1469 de 2010 es una norma de procedimiento, y no hace parte de las normas urbanísticas objeto de interpretación mediante circular vinculante de que trata el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 76 de del Decreto 1469 citado. Razón por la cual no es la autoridad de planeación la llamada a emitir circular vinculante sobre la operatividad de dicha norma frente a una medida cautelar de suspensión.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la interpretación de normas urbanísticas por medio de las circulares reguladas por el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, no aplica para definir cuál es el Plan de Ordenamiento aplicable a un territorio ante la suspensión

provisional de sus efectos por orden judicial tal como sucedió con el Decreto Distrital 364 de 2013, y con menor razón para interpretar la aplicabilidad del régimen de transición previsto en el artículo 16 del Decreto Nacional 1469 de 2010, por no ser ese el alcance del referido instrumento jurídico.

En consecuencia, no procede la expedición de la solicitada circular en el marco del artículo 102 de la Ley 388 de 1997.

Cordialmente,

  
Angela Rocío Díaz Pinzón  
Subsecretaria Jurídica

Anexo: Copia del radicado SDP No. 2-2014-19062, en diez (10) folios, ambas caras.

Revisó: Sandra Tibamosca Villamarín. Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos *ST*.  
Proyectó: Diana del Carmen Camargo Meza. P.E. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos *DCM*.