

Bogotá, D. C., 13 de noviembre de 2018

Señor

**SERGIO ENRIQUE BODENSIEK ARENAS**

Ciudad

**Radicado:** 1-2018-57272.

**Asunto:** Respuesta derecho de petición de consulta - naturaleza zonas de reserva vial y áreas de control ambiental.

Cordial saludo:

Se ha recibido la petición del asunto en la cual se solicita "(...) 4. La consulta puntual refiere si el control ambiental, por su naturaleza uso público, y elementos de espacio público para la mejora ambiental y paisajística de las vías públicas, ¿su señalamiento y demarcación cartográfica entendido como el paso previo para su afectación o adquisición futura, permite entender estas áreas como reservas viales en el sentido de la definición del concepto 2-2016-06026?"

Para resolver la petición en principio se hará una breve mención al concepto jurídico planteado como antecedente y, luego se realizará un sucinto análisis de las figuras jurídicas de las zonas de reserva vial y las áreas de control ambiental de que trata el Decreto Distrital 190 de 2004.

## 1. CONCEPTO JURÍDICO 2-2016-06026.

El Concepto Jurídico 2-2016-06026 fue expedido el 15 de febrero de 2016 por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, con el propósito de dar respuesta a una petición en mérito a interpretar la aplicación del artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004 "Normas aplicables a predios ubicados en zonas de reserva", advirtiendo que en vía de "sentar doctrina ante los vacíos o contradicciones en la interpretación del artículo 179" "el entonces Departamento Administrativo de Planeación" expidió las Circulares Nos. 003 y 008 de 2005 por medio de las cuales dictó lineamientos de orientación en la aplicación de las normas alusivas a las licencias urbanísticas en las zonas de reserva de que trata el artículo 445 del Decreto Distrital 190 de 2004.

De esta manera concluyó: "(...) es necesario aclarar que las zonas de reserva corresponden a una demarcación cartográfica de las zonas que a futuro podrán ser afectadas o adquiridas para la ejecución de obras o programas públicos. En este orden de ideas, las zonas de reserva no constituyen una limitación a la propiedad, por consiguiente,

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
www.sdp.gov.co  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Página 1 de 10

*está permitida la expedición de licencias de urbanismos y/o construcción, en las cuales podrá acogerse a los usos de comercio y servicios temporales sobre los predios incluidos dentro de la delimitación de la reserva.*

*Con respecto a las normas sobre usos, escala y edificabilidad que le son aplicables a los predios ubicados en zonas demarcadas de reserva, el artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004 y las Circulares 003 y 008 de 2005 señalan que tanto las licencias de urbanismo y/o construcción como las de construcción para usos de comercio y servicios temporales se deberán expedir con base en las normas vigentes (v gr Unidades de Planeamiento Zonal UPZ)."*

La Circular 003 de 2005 contiene las siguientes precisiones urbanísticas para dar aplicación al aludido artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004:

*"(...)*

*1. ZONAS EN PROCESO DE DESARROLLO: se deben considerar las siguientes situaciones en lo concerniente a intervenciones en las zonas de reserva:*

*1.1 Las que se desarrollan a través de planes parciales quedan sometidas al reparto de cargas y beneficios que se defina en el correspondiente instrumento de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, dentro del cual es claro que se determinarán las pautas normativas para el manejo e intervención de las zonas de reserva;*

*1.2 Las que deben adelantar proceso de urbanización directamente ante las curadurías urbanas, tendrían las alternativas definidas en los artículos 179 del Decreto 190 de 2004 y 23 del Decreto 327 de 2004.*

*SECTORES DE CONSOLIDACIÓN (Sic) aplica el artículo 179 del Decreto 190 de 2004, con la salvedad de que en las urbanizaciones con obras de urbanismo ejecutadas o con licencia de urbanismo vigente, en las que las zonas de reserva no fueron tomadas en cuenta para el cálculo de cesiones obligatorias ni fueron objeto de obras de infraestructura, deberán cumplir con tales exigencias, de conformidad con lo establecido en las normas vigentes en cada caso.*

*Finalmente, consideramos conveniente que en los eventos en que se formulen solicitudes de licencia de urbanismo o construcción (no temporales) que comprometan las zonas de reserva para la conformación de la malla vial arterial principal y/o complementaria y para la ejecución de las demás obras públicas, los curadores urbanos deben informar acerca de tales solicitudes a las entidades encargadas de la ejecución de las obras, con el fin de que se hagan parte dentro de dicho proceso y, si es del caso, se proceda al perfeccionamiento del proceso de*

*afectación de que tratan los artículos 447 y siguientes del Decreto 190 de 2004. (...)*”.

A su turno, la Circular 008 de 2005 “LINEAMIENTOS DE ORIENTACIÓN EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS ALUSIVAS A LAS UNIDADES PLANEAMIENTO ZONAL” da alcance al concepto de usos temporales previstos en el artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004 de la siguiente manera “(...) De acuerdo con las reiteradas solicitudes presentadas por los Curadores Urbanos, en lo relacionado con la aplicación de las normas en las Unidades de Planeamiento Zonal reglamentadas, es importante precisar: (...) 5) USOS TEMPORALES EN RESERVA VIAL: En aplicación del artículo 179 del Decreto 190 de 2004 (Compilación POT) los usos temporales para los predios que contengan zonas de reserva, deben corresponder a los usos permitidos en el sector normativo respectivo, dado que la aplicación de este artículo está supeditada a las definiciones de la normatividad urbanística especificada en las Unidades de Planeamiento Zonal.”

*Cuando se ejecute la vía cuya demarcación originó las zonas de reserva, los predios que queden con frente a la misma, podrán desarrollar los usos establecidos para los sectores o subsectores colindantes con esas vías, según el cuadro de usos de la respectiva UPZ. (...)*”

En este sentido, el concepto antes mencionado obedeció a una consulta específica respecto de las normas aplicables a predios que se localizan en reserva, y procedió a la identificación de las condiciones a tener en cuenta para poder identificar los usos temporales que pueden ser objeto de licenciamiento en el marco de las respectivas Unidades de Planeamiento Zonal.

## 2. ZONAS DE RESERVA VIAL

Sobre las zonas de reserva vial debe tenerse en cuenta el artículo 177 del Decreto Distrital 190 de 2004 que señala: “(...) Las zonas de reserva vial son las franjas de terreno necesarias para la construcción o la ampliación de las vías públicas, que deben ser tenidas en cuenta al realizar procesos de afectación predial o de adquisición de los inmuebles y en la construcción de redes de servicios públicos domiciliarios.

*La demarcación de las zonas de reserva vial tiene por objeto, además, prever el espacio público vial de la ciudad con miras a su paulatina consolidación de conformidad con el plan de inversión y mantenimiento establecido en la presente revisión del Plan de Ordenamiento y los instrumentos que lo desarrollen.*

*Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), con base en estudios técnicos que realice por sí mismo o a través de las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos de construcción, adecuación y mantenimiento, definir en detalle las zonas de reserva vial, señaladas cartográficamente e informar de ello al Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD) para lo de su competencia.*

(...)

*Parágrafo 3. Los trazados viales arteriales y las normas de diseño para el subsistema vial serán definidos mediante resoluciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con fundamento en los estudios técnicos correspondientes.”*

En este sentido, el artículo 178 íbidem dispone que “*Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) definir con detalle las zonas de reserva vial, señalarlas sobre la cartografía oficial, y ordenar y aprobar su demarcación sobre el terreno cuando lo juzgue conveniente.*”, además, advierte que “*(...) las zonas de reserva vial no constituyen afectaciones en los términos de los artículos 17 de la Ley 9 de 1989 y 122 de la Ley 388 de 1997. Por lo tanto, su delimitación no producirá efectos sobre los trámites para la expedición de licencias de urbanismo y construcción en sus diferentes modalidades.*”

Por su parte, el artículo 445 del Decreto Distrital 190 de 2004, prescribe que “*Las zonas de reserva a que se refiere esta disposición, son las áreas del territorio que de conformidad con este Plan de Ordenamiento o con cualquiera de los instrumentos que lo desarrollen, sean necesarias para la localización y futura construcción de obras del sistema vial principal de la ciudad, de redes matrices de servicios públicos, de equipamientos colectivos de escala urbana y, en general de obra públicas o para la ejecución de programas o proyectos con inversión pública, o para protección ambiental, a fin de que sean tenidas en cuenta para la imposición oportuna de las respectivas afectaciones*”.

De igual manera el artículo 446 del citado Decreto señala que “*La demarcación y delimitación de las áreas de reserva a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante resoluciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, dependencia que enviará copia de dichos actos al Departamento Administrativo de Cartografía Distrital. Igualmente, corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital el levantamiento y modificación de las citadas zonas.*”

En este orden de ideas, la demarcación de las zonas de reserva está constituida por una definición cartográfica oficial de las zonas que en el futuro puedan ser afectadas o adquiridas para la ejecución de obras o programas públicos, la cual se materializa en un acto administrativo expedido por la Secretaría Distrital de Planeación. El supuesto normativo conlleva la calidad de ser un criterio previo y eventual que debe ser tenido en cuenta al realizar los procesos de afectación predial, adquisición de inmuebles para la construcción o ampliación de vías y en la construcción de redes de servicios públicos domiciliarios, pues ha de entenderse que la demarcación de estas zonas en las condiciones dispuestas por artículo citado artículo 177 del POT son un instrumento de medio para concretar una futura afectación predial.

Lo anterior significa que la resolución que expida la Secretaría Distrital de Planeación con base en estudios técnicos tiene como propósito “definir en detalle” un área del territorio Distrital que de conformidad con el POT es necesaria para la identificación y definición de las zonas de reserva, por tanto, contiene un mero señalamiento en planos, una probabilidad de una situación eventual que se define cartográficamente pero no se concreta materialmente por cuenta que su consolidación queda sujeta al condicionante de “prever el espacio público vial de la ciudad con miras a su paulatina consolidación de conformidad con el plan de inversión y mantenimiento” establecido en el POT, tanto así, que dicha decisión es susceptible de levantamiento o modificación de las citadas zonas en armonía con la necesidad y adaptabilidad de las circunstancias de su ejecución.

La simple disposición como predio de reserva en los términos de los artículos 177 y 445 del POT no constituye afectación al derecho de propiedad del predio involucrado, ni limita su desarrollo urbanístico por cuanto no impide de forma alguna su urbanismo, de ahí que, se podrá solicitar licencias de urbanismo y construcción en sus diferentes modalidades; sin embargo, existe restricción de edificabilidad pues será posible acogerse a los “usos temporales de comercio y servicio que se puedan desarrollar en estructuras desmontables metálicas, de manera o similares, siempre que se cumplan las normas vigentes de sismoresistencia, espacio público referido a andenes, antejardines y cupos de parqueo.”.

Por su parte, es posible indicar, en un sentido amplio, que no es posible entender que cualquier identificación cartográfica constituya por ese sólo hecho una zona de reserva vial, pues debe entrañar las prescripciones de los artículos 177, 178 445 y 446 del Decreto Distrital 190 de 2004 - POT como se analizó líneas atrás.

### 3. ÁREAS DE CONTROL AMBIENTAL

El artículo 181 del Decreto Distrital 190 de 2004 –POT define las áreas de control ambiental o de aislamiento como las “franjas de cesión gratuita y no edificables que se extienden a lado y lado de las vías arterias con el objeto de aislar el entorno del impacto generado por estas y para mejorar paisajísticamente y ambiental su condición y del entorno inmediato. Son de uso público y deberán tener, como mínimo 10 metros de ancho a cada lado de las vías (...)”.

Por su parte, el artículo 239 del mencionado Decreto señala que los controles ambientales de las vías arterias se encuentra dentro del sistema de espacio público y corresponden a corredores ecológicos viales conforme al numeral 2 del artículo 100 de la misma norma.

Conforme al artículo 246 ibídem dentro de los espacios peatonales estructurantes se tienen “(...) 4. Las zonas de control ambiental, los separadores, los retrocesos y otros tipos de franjas de terreno entre las edificaciones y las vías. (...)”

Ahora bien, conforme a las “Normas generales del Tratamiento de Desarrollo”, ordinal 3 del literal b) del numeral 1 del artículo 362 del Decreto Distrital 190 de 2004, estas áreas no se contabilizan dentro del área neta urbanizable para efectos del cálculo de las áreas de cesión pública para parque y equipamiento.

En términos coincidentes, el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, dispone:

*“Artículo 37. Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter, así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad a lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley.”*

Del análisis a las disposiciones transcritas surgen los siguientes elementos:

1. Corresponde a los concejos municipales o distritales determinar las áreas de cesión que el urbanizador o constructor debe ceder al distrito o municipio, al respecto, el Decreto Distrital 190 de 2004 con fuerza de Acuerdo Distrital es diáfano en señalar que las zonas de control ambiental son “*franjas de cesión gratuitas y no edificables que se extienden a lado y lado de las vías arterias*”, “*son de uso público y deberán tener, como mínimo 10 metros de ancho a cada lado de las vías*”, “*pertenecen al sistema de espacio público*”, y conforman “*espacios peatonales estructurantes*”.
2. Las áreas de control ambiental se constituyen como mecanismos que tiene la administración para generar porciones de terreno que el urbanizador debe entregar o compensar al distrito por el derecho otorgado a desarrollar uno o varios predios; de tal modo, comporta una carga a los propietarios con ocasión de la actividad urbanística, “*las cuales no se contabilizarán dentro del área neta urbanizable para efectos del cálculo de las áreas de cesión pública para parques y equipamientos*”, así pues, se enmarcan dentro de la función social de la propiedad y es inherente a la función ecológica en los términos de los artículos 58 y 82 de la Constitución Política.
3. Estas franjas de cesión se establecen “*a lado y lado de las vías arterias*” eso es, no solo que hacen parte de la estructura del espacio público, sino que, recae sobre la malla vial arterial principal y arterial complementaria V-0, V-1, V-2, V-3 y V-3E, indicando “*que no se consideran parte integrante de la sección transversal de las vías que la originan*”, conforme al artículo 177 del POT, de tal modo, su regulación se mantienen de forma independiente y específica a aquellas relacionadas con vías.

4. El objeto de estas “*franjas de cesión gratuita*” es “*aislar el entorno del impacto generado por estas y para mejorar paisajísticamente y ambientalmente su condición y del entorno inmediato*”, en este sentido, son uno de los componentes que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal del Distrito clasificadas como “*corredores ecológicos viales*” determinados en el artículo 100 del POT como “*(...) áreas de control ambiental de las vías urbanas de las clases V-0, V-1, V-2 y V-3 (...)*”.
5. Esta disposición se ocupa, además, de situaciones específicas como su aplicación en sectores desarrollados donde no se exigió la franja de control ambiental, para dejar una franja de 5 metros como mínimo; en aquellos donde su urbanización se adelanten por plan parcial las cesiones no se contabilizarán en las cesiones para parques y equipamientos, y en materia de arborización y aislamiento ambiental establece una guía diseñada por el Jardín Botánico y la Secretaría Distrital de Ambiente.

Adicionalmente, conviene recordar los siguientes enunciados urbanísticos que regulan situaciones específicas en esta materia:

Ordinal 3 del literal b) del numeral 1 del artículo 362 del POT señala:

*“Artículo 362. Normas generales del tratamiento de desarrollo (artículo 352 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 239 del Decreto 649 de 2003).*

*Los predios sujetos a este tratamiento deberán cumplir los siguientes requisitos:*

*1. Generación de espacio público*

*En los terrenos en los que se adelanten procesos de urbanización, se deberán prever con destino a la conformación del espacio público, como mínimo las siguientes áreas:*

*(...)*

*b. Las áreas de cesión obligatoria y gratuita, discriminadas así:*

*(...)*

*3) Las áreas de cesión correspondientes a las franjas de control ambiental de la malla vial arterial, las cuales no se contabilizarán dentro del área Neta Urbanizable para efectos del cálculo de las áreas de cesión pública para parques y equipamiento. (...)*

En el Decreto Distrital 327 de 2004 “Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital”, se ha señalado para el control ambiental lo siguiente:

“(…) ARTÍCULO 17. PREVISIONES PARA EL SISTEMA VIAL Y DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN.

En los proyectos que sean objeto del proceso de urbanización se deberán prever, como mínimo, las siguientes áreas:

- a. El suelo requerido para la construcción de vías de la malla vial arterial y para las redes matrices de servicios públicos, de conformidad con los sistemas de reparto de cargas generales que se definen en este decreto y en los demás instrumentos que desarrollan el Decreto Distrital 190 de 2004.

(…)

- d. Las franjas de control ambiental sobre las vías de la malla vial arterial y complementaria V-0, V-1, V-2, V-3 y V-3E, con un ancho mínimo de 10 metros a cada lado de la vía, las cuales constituyen bienes de uso público y serán de cesión obligatoria y gratuita. Estas áreas no se contabilizan dentro del Área Neta Urbanizable, para efectos del cálculo de las áreas de cesión pública para parques y equipamiento y no se consideran parte de la sección transversal de las vías que las originan. (…)

Dentro de las obligaciones generales del urbanizador descritas en el artículo 49 del Decreto Distrital 327 de 2004 se extraen las siguientes:

“(…) a. efectuar las cesiones gratuitas para parques y equipamiento comunal público, las franjas de control ambiental y las vías locales, de acuerdo con las condiciones establecidas en la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen y reglamenten, entre ellos, el presente decreto. Para efectos de la entrega y escrituración de las áreas de cesión gratuita se deberán cumplir con lo establecido en el parágrafo del artículo 117 de la Ley 388 de 1997, así como en los artículos 275 y 478 numeral 10 del Decreto Distrital 190 de 2004.

(…)

- d. Adecuar y emprarizar las zonas de cesión pública para equipamientos y las zonas de control ambiental.

(…)

*Parágrafo: Estas obligaciones quedarán inmersas en la correspondiente licencia de urbanismo, aun cuando en el texto de las mismas no fueran incluidas (...)*”.

## CONCLUSIÓN

En el caso concreto de la consulta puntual “(...) si el control ambiental, por su naturaleza uso público, y elementos de espacio público para la mejora ambiental y paisajística de las vías públicas, ¿su señalamiento y demarcación cartográfica entendido como el paso previo para su afectación o adquisición futura, permite entender estas áreas como reservas viales en el sentido de la definición del concepto 2-2016-06026?” conviene precisar los siguientes aspectos:

El pronunciamiento contenido en el concepto 2-2016-06026 analizó la aplicación del artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004 “normas aplicables a predios ubicados en zonas de reserva” cuyo elemento fundante corresponde a la demarcación cartográfica realizada por la Secretaría Distrital de Planeación mediante acto administrativo de áreas previstas para una construcción progresiva de vías y sus efectos.

Las zonas de reserva no constituyen una limitación al derecho de propiedad por lo que está permitida la expedición de licencias de urbanismo y construcción, en las cuales podrán acogerse los usos de comercio y servicios temporales con base en las normas vigentes en el sector.

En este margen de configuración, dicho concepto no resulta comprensible al postulado del artículo 181 del POT “Áreas de control ambiental o de aislamiento” por lo ya analizado, además, la simple demarcación cartográfica de una zona de reserva vial mediante acto administrativo de la Secretaría Distrital de Planeación no conlleva los efectos de establecer un área de control ambiental o viceversa.

En esta medida, no se puede ignorar ni pasar desapercibido que las franjas de cesión gratuitas de que trata el artículo 181 del POT se hallan en el contexto de cesiones urbanísticas producto del proceso de urbanización, de manera que los elementos relevantes y determinantes de esta regla jurídica le dan el carácter particular y especial para su aplicación.

Finalmente, es posible concluir que los supuestos normativos contenidos en los artículos 177 y 181 del Decreto Distrital 190 de 2004 no se relacionan en su naturaleza jurídica, contenidos y efectos, por consiguiente, son preceptos independientes y autónomos en su aplicación a pesar de pertenecer ambas al subsistema vial y tener la esencia de espacio público.



El presente concepto se emite con fundamento en lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 la cual sustituyó el Título II, artículos 13 a 33 de la parte primera de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

**Miguel Henao Henao**  
**Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos**

Proyectó: Ma. Concepción Osuna Ch. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos.

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
www.sdp.gov.co  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ**  
**MEJOR**  
**PARA TODOS**