

## MEMORANDO

**Para: MARTHA EUGENIA BERNAL**  
Directora del Taller del Espacio Público

**De: YOHANA ANDREA MONTAÑO RIOS**  
Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos

**Fecha:** 08 de enero de 2021

**Radicado:** 3-2020-16879

**Asunto:** Concepto jurídico: Exigencia de cesión de espacio público en Planes Parciales de Renovación Urbana, en aplicación de estándar de espacio público definido en el Decreto 215 de 2005-PMEP.

Respetada Martha:

Esta Dirección recibió la petición del asunto, en la que se señala, entre otros aspectos, los siguientes:

*"(...) Marco normativo aplicable a la generación de espacio público en Planes Parciales de Renovación Urbana:*

*(...)*

*"Decreto Distrital 215 de 2005 - Plan Maestro de Espacio Público PMEP:*

*(...)*

*En el artículo 5 Objetivos:*

*"...*

*Este Plan Maestro tiene por objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una regulación sistemática en cuanto a su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico, y apropiación social. Para el logro de estos fines, se establecen los siguientes objetivos específicos:*

*1. Contribuir a la consolidación de la estructura urbana mediante el desarrollo de una red de espacios públicos, que garantice el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales, de manera que se integren los elementos del espacio público construido con los de la Estructura Ecológica Principal.*

*(...)*

*10. Formular una política para la generación permanente de espacio público, con fundamento en el principio constitucional de la función social y ecológica de la propiedad privada. El Plan*

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.*

*Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*

pretende solucionar, a más tardar en el año 2019, el déficit actual y las necesidades futuras en cuanto a disponibilidad de espacio público, hasta alcanzar el estándar de 10 m2 por habitante adoptado por el Plan de Ordenamiento Territorial, de los cuales, 6 m2 por habitante deberán estar representados en parques, plazas y plazoletas de todas las escalas, y los 4 m2 por habitante restantes, deberán corresponder al producto de la recuperación y la adecuación de las áreas pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal.

11. Adecuar la cantidad y el destino de las cesiones para espacio público que deban efectuarse en desarrollo de los procesos de urbanización y edificación en el Distrito Capital, a las características intrínsecas y al potencial generador de espacios públicos por parte de los trazados urbanos y los conjuntos monumentales preexistentes en donde se ejecute la respectiva actuación.

(...)

En el artículo 62 Contenido del Plan Maestro de Espacio Público, en el cual se determina:

“...  
...  
Para efectos del presente Plan, los componentes mínimos exigidos por el Artículo 45 del Decreto Distrital 190 de 2004 se encuentran desarrollados en los siguientes documentos que forman parte integral del mismo:

...  
d) La definición de parámetros para la aplicación de los mecanismos de gestión para generar el suelo necesario para el desarrollo de los proyectos se encuentra en el articulado de este Decreto, en el Título de Política de Cubrimiento y (sic) Accesibilidad; en el numeral 6.4 del Anexo No. 1, Apartes Documento Técnico de Soporte, Proyecto Urbano del Espacio público, base de la política de cubrimiento y accesibilidad; y en el anexo N°.1, Capítulo Unidades Morfológicas, Indicadores por Unidad Geográfica...”

Así en el Anexo No.1 Apartes del Documento Técnico de Soporte del Plan Maestro de Espacio Público, apartado 6.4 El Proyecto Urbano de Espacio Público, base de las políticas de cubrimiento y accesibilidad y de calidad, numeral 6.4.4. **Consolidación y mejoramiento de los Trazados Locales** se define:

“...  
...  
Los trazados locales son las Unidades Morfológicas básicas de la ciudad, ellas conforman agrupadas o en forma singular los sectores censales o unidades estadísticas y agrupadas en mayor número las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZs... los trazados locales tienen diversos comportamientos urbanos, tanto en la dimensión física como en la dimensión social y económica.

...  
...  
El área mínima de espacio público construido de escala local, con la densidad habitacional determinada en el diagnóstico del planeamiento de la UPZ, debe corresponder a un índice de 2 m2/hab en cada Unidad Morfológica. En el caso de aumento de aprovechamiento por cambio en la norma urbanística producida en el planeamiento de cada unidad de planeamiento zonal, el área mínima de espacio público construido debe corresponder a un índice de 5 m2/hab...

(...)

(...)

(...)

### **Normas recientes sobre obligaciones urbanísticas en renovación urbana en relación con generación de espacios públicos peatonales**

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.

Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

En los años recientes se adoptaron cinco (5) decretos: 1 decreto por medio del cual se actualizan y unifican normas comunes a la reglamentación de la UPZ, 3 decreto por medio de los cuales se incorporan áreas al tratamiento de renovación urbana sobre ejes de la malla vial arterial con Sistema de Transporte Público Masivo Transmilenio y 1 decreto por medio del cual se incorporan áreas al tratamiento de renovación urbana sobre el corredor de la Primera Línea de Metro, los cuales, de acuerdo con la revisión técnica de la Dirección del Taller del Espacio Público, van una línea distinta de la del marco normativo citado y no dan respuesta a una adecuada provisión, configuración espacial y localización del espacio público y que además no posibilitan la generación de zonas verdes que son tan centrales y asociadas al urbanismo sostenible que se debe dar en zonas ya consolidadas de la ciudad que buscan renovarse.

Se entendería que, con su aplicación, no se está produciendo y/o no se producirá el necesario equilibrio entre las densidades que sean planteadas y la población que allí residirá o se servirá en planes parciales de renovación urbana y la generación del espacio público efectivo de cesión (parques, plazas y plazoletas) que les dé el adecuado soporte urbanístico y se podría decir que dichos decretos únicamente responden al desarrollo de los ejercicios de reparto de cargas y beneficios de los proyectos inmobiliarios o a la aplicación de normas para la conformación de mayores secciones andenes o alamedas peatonales, en donde no se está generando espacio público efectivo, el cual está constituido por parques, plazas y plazoletas (...)

**(...) Requerimientos que la DTEP considera deben enmarcar las exigencias de cesión de espacio público en Planes Parciales de Renovación Urbana:**

Esta Dirección se permite a continuación indicar lo que encuentra debe enmarcar los requerimientos respecto de las cesiones de espacio público a exigir en los Planes Parciales de Renovación Urbana, dado que hoy en día, para determinar las áreas de espacio público requerido frente a las nuevas densidades y población propuesta, no se está asumiendo el cumplimiento de los estándares de espacio público definidos en el Plan Maestro de Espacio Público-PMEP adoptado mediante el Decreto Distrital 215 de 2005, con lo cual no se está garantizando el equilibrio necesario entre las densidades que se están planteando y la consecuente población que allí residirá o se servirá frente al espacio público de cesión que se debe generar como soporte a los mismos (...)"

**(...) Solicitud DTEP a Subsecretaría Jurídica**

Como se indicó arriba, por medio del presente la Dirección del Taller del Espacio Público se permite solicitar, de manera respetuosa, su pronunciamiento a fin de unificar el criterio de exigencia de cesiones de espacio público en los Planes Parciales de Renovación Urbana, a partir de dar alcance y aclaración respecto de lo informado a la DTEP en memorando DACJ 3-2018-14775.

En este sentido, se solicita que esta revisión y determinación jurídica se haga, con sustento en lo indicado y presentado por esta Dirección en este memorando, y que en síntesis se refiere a la determinación técnica DTEP de que, en todos los casos, en los Planes Parciales de

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.

Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

*Renovación Urbana la exigencia de cesión de espacio público se debe efectuar en aplicación del indicador de espacio público por habitante que se adoptó en el Plan Maestro de Espacio Público, indicador que se determinó en atención al aumento del aprovechamiento inmobiliario que se da en esos Planes Parciales y que resulta del cambio en la norma urbanística que se adopta en dichos instrumentos.*

*Esta solicitud se hace en reconocimiento de que en los planes parciales de renovación urbana se debe generar el equilibrio necesario entre las densidades que sean planteadas, la población que allí residirá o se servirá y el espacio público de cesión que se debe producir como soporte (parques, plazas y plazoletas), el cual debe dar respuesta a una adecuada provisión, configuración espacial y localización del espacio público y a la generación de zonas verdes en zonas ya consolidadas de la ciudad que buscan renovarse (...).*

Al respecto, se procede a dar respuesta en los siguientes términos.

El artículo 37 de la Ley 388 de 1997, con relación al espacio público en actuaciones urbanísticas, determina:

*"(...) 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 con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley. (...)"*

Así mismo, artículo 38 de la citada Ley, señala:

*"Reparto equitativo de cargas y beneficios. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados (...)"*

En este sentido la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 31 de julio de 2014<sup>1</sup>, señaló:

*"(...) no resulta contrario a derecho que exista la posibilidad de (...) concebir las metodologías que permitan distribuir las cargas y los beneficios de manera equitativa, cuando pretendan compensar componentes de cargas generales dada la función del producto inmobiliario que resulte de la urbanización. Por tanto, es posible que las autoridades territoriales establezcan fórmulas o ecuaciones que permitan establecer que aquellos que producen mayores beneficios dada la*

<sup>1</sup> Proceso No. 25000232400020070023502, Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

**PBX: 335 8000**  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.*

*Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*

*mayor incidencia de su proyecto para el desarrollo urbanístico del Distrito, deban por tanto tener mayor participación en las cargas urbanísticas.*

*Lo anterior teniendo de presente el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, norma según la cual corresponde a las "reglamentaciones" determinar las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general. Por tanto es posible que se puedan imponer cesiones frente a cargas generales, por cuanto estas cargas están dentro del espacio público en general.*

*(...) las cesiones que los propietarios de inmuebles hacen con destino a las vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, es obligatoria, por lo que le correspondía a la administración distrital expedir la reglamentación para las diferentes actuaciones urbanísticas (...)* "

De otra parte, el artículo 29 del Decreto Distrital 190 de 2004, con relación al Reparto de Cargas y Beneficios, determina:

*"La política de gestión del suelo se sustenta primordialmente en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, dirigida a reducir las inequidades propias del desarrollo y a financiar los costos del desarrollo urbano con cargo a sus directos beneficiarios".* Asimismo, define las escalas de aplicación del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios en el nivel general, zonal y local a través de instrumentos, mecanismos y sistemas de reparto.

Así mismo el artículo 43 del Decreto Distrital 190 de 2004, con relación a los instrumentos de planeamiento señala:

*"Los instrumentos de planeamiento urbanístico constituyen procesos técnicos que, mediante actos expedidos por las autoridades competentes, contienen decisiones administrativas para desarrollar y complementar el Plan de Ordenamiento Territorial. Deberán incluir, además, los mecanismos efectivos de distribución equitativa de cargas y beneficios (...)"*. Así mismo, identifica algunos instrumentos, y precisa que tendrán tal calidad las demás reglamentaciones urbanísticas y, en general, las disposiciones contenidas en cualquier otro tipo de acto administrativo de las autoridades competentes, referidas al ordenamiento del territorio del Distrito Capital

En cuanto a las cargas generales y locales, los artículos 34 y 35 del mencionado Decreto, determinan:

#### **"Artículo 34. Cargas generales**

*Para los efectos de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios se consideran cargas generales, a ser repartidas en escala de ciudad y/o escala zonal, las que se enumeran a*

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.*

*Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*

*continuación, las cuales se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas, y deberán ser recuperadas mediante tarifas, contribución de valorización, participación Distrital en las plusvalías, o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios de las actuaciones entre todos los beneficiados de las mismas (...)*

### **“Artículo 35. Cargas locales**

*Para la aplicación de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios se consideran cargas de carácter local, que se distribuirán entre todos los propietarios de una Unidad de Actuación Urbanística o cualquier otro sistema de gestión individual o asociada (...)*

Del marco normativo de orden nacional, distrital y jurisprudencial anteriormente citadas, el cual hace parte de los “considerandos” de los decretos a que se hace referencia en su petición, en el acápite “*Normas recientes sobre obligaciones urbanísticas en renovación urbana en relación con generación de espacios públicos peatonales*”, se infiere que el reparto equitativo de cargas y beneficios es entendido como un mecanismo que garantiza las condiciones favorables para la generación de proyectos de desarrollo social y económico.

Así mismo, es pertinente señalar que conforme con los artículos 28 y 29 del Decreto 190 de 2004, el propósito de la política de gestión del suelo, la cual se sustenta en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios, es reducir las inequidades propias y financiar los costos del desarrollo urbano, con cargo a los beneficiarios directos.

Igualmente, cabe indicar que los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen, deben establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados<sup>2</sup>.

En este contexto, en los instrumentos de planeamiento se deben establecer las condiciones urbanísticas aplicables garantizando la distribución equitativa de las cargas y beneficios.

Ahora bien, en su comunicación se indica que:

*“(...) las áreas de espacio público requerido frente a las nuevas densidades y población propuesta, no se está asumiendo el cumplimiento de los estándares de espacio público definidos en el Plan Maestro de Espacio Público-PMEP adoptado mediante el Decreto Distrital 215 de 2005 con lo cual no se está garantizando el equilibrio necesario entre las densidades que se están planteando y la consecuente población que allí residirá o se servirá frente al espacio público de cesión que se debe generar como soporte a los mismos”.*

<sup>2</sup> Artículo 38 de la Ley 388 de 1997

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Al respecto, y en concordancia con lo anteriormente expuesto, en el marco de la formulación del instrumento de planeamiento y en el caso que nos ocupa, en los planes parciales de renovación urbana, se podrá definir la metodología aplicable para el cálculo o estimación de meta de espacio público efectivo por habitante, teniendo en cuenta las necesidades del sector en donde se localicen y en armonía del marco normativo que rige esa materia, entre estos, el Plan Maestro de Espacio Público en el que se definen 5 m<sup>2</sup>/hab en el caso de aumento de aprovechamiento por cambio en la norma urbanística.

No obstante lo anterior, de acuerdo a las competencias asignadas en el Decreto Distrital 016 de 2013 a las Direcciones del Taller del Espacio Público y de Patrimonio y Renovación Urbana, se estima que les corresponde determinar desde el punto de vista técnico si los indicadores proyectados en propuesta urbanística de un Plan Parcial de Renovación se ajustan a las características propias del proyecto y a las necesidades del sector en donde se ubican.

En los términos expuestos se da alcance y se amplía el memorando DACJ 3-2018-14775 y se da respuesta a la presente consulta en concordancia con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



**Yohana Andrea Montano Rios**  
**Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos**

*Proyectó: Karime Amparo Escobar Forero*  
*Abogada Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos*

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

**PBX: 335 8000**  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.*

*Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*