



**SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**  
Folios: 7 Anexos: No  
No. Radicación: 3-2018-08011 No. Radicado Inicial: 1-2018-17843  
No. Proceso: 1303201 Fecha: 2018-04-26 08:38  
Tercero: SECRETARIA GENERAL ALCALDIA MAYOR  
Dep. Radicadora: X Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos  
Clase Doc: Interno Tipo Doc: Memorandos Consec:

## MEMORANDO

**Fecha:** xxxx de xxxxxxx de xxxxx

**Para** **LUIS FERNANDO BARRERA MUÑOZ**  
Director de Planes Maestros y Complementarios

**De** **SANDRA YANETH TIBAMOSCA VILLAMARÍN**  
Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos

**Radicados:** 3-2018-06675, 3-2018-06704 y 3-2018-07036.

**Asunto:** Respuesta solicitud concepto jurídico artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015.

Apreciado Luis Fernando:

Esta Dirección recibió la comunicación del asunto, en la cual solicita concepto jurídico sobre la aplicación del artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015 *“Por el cual se complementan y modifican los procedimientos para el estudio y aprobación de los Planes de Implantación y Planes de Regularización y Manejo, contenidos en los Decretos Distritales 1119 de 2000 y 430 de 2005, (...)”* en el sentido de *“sí los argumentos presentados por los solicitantes”* en las peticiones separadas que se relacionan a continuación, *“son justificación suficiente para autorizar el desarrollo”* de los instrumentos en comento.

Sobre el particular, se considera pertinente relacionar las peticiones recibidas en esta Dirección las cuales para efectos del presente concepto se acumulan y tramitan en un único pronunciamiento, en procura de los principios de economía procesal, celeridad y seguridad jurídica, habida cuenta que, guardan unidad de materia y conexidad en el motivo de consulta:

Memorando DPMC	Radicado Peticionario	Instrumento	Asunto
3-2018-06675	1-2018-17843	Plan de Implantación Secretaría General	Para desarrollar SuperCADE Manitas, ubicado en los predios remanentes de la Estación Manitas del proyecto Transmicable. Localidad Ciudad Bolívar.
3-2018-06704	1-2018-16231	Plan de Implantación Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	Para desarrollar por etapas, un equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia de Escalas Metropolitana y Urbana. Localidad de Bosa.
3-2018-07036	1-2018-16051	Plan de Regularización y Manejo Secretaría Distrital de Salud	Para desarrollar por etapas la unidad de servicio de Salud Hospital Tunal. Localidad de Tunjuelito.

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**

## Norma objeto de análisis

Se transcribe parcialmente el artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015, en aquella parte objeto de análisis:

*“Artículo 10.- Cuando se requiera la prestación inmediata de un servicio social por parte de una entidad u organismo estatal, que se encuentre asociado a la protección de derechos fundamentales y previa justificación de la respectiva entidad u organismo ante la Secretaría Distrital de Planeación, el Plan de Regularización y Manejo o el Plan de Implantación, según corresponda, podrá desarrollarse por etapas.  
(...)”*

## Análisis de la norma

Para mejor comprensión del análisis se hará referencia brevemente a los temas de: 1) Derechos Fundamentales, 2) Justificación a que alude el referido artículo 10.

### 1) Derechos fundamentales

Para una correcta lectura del precepto en examen es indispensable una referencia al tema de la delimitación de los derechos fundamentales. La Carta Política de 1991 se ocupa en el título II Capítulo 1 de establecer el catálogo de los Derechos Fundamentales y los consagra en los artículos 11 a 41. Por su parte, la Corte Constitucional como Tribunal Supremo Constitucional se ha referido al concepto de derechos fundamentales, así:

*“Los derechos humanos fundamentales que consagra la Constitución Política de 1991 son los que pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana. De allí que se pueda afirmar que tales derechos son inherentes al ser humano: es decir, los posee desde el mismo momento de su existencia –aún de su concepción- y son anteriores a la misma existencia del Estado, por lo que están por encima de él. Fuerza concluir entonces, como lo ha venido sosteniendo ésta Corte que el carácter fundamental de un derecho no depende de su ubicación dentro de un texto constitucional sino que son fundamentales aquellos derechos inherentes a la persona humana. La fundamentalidad de un derecho no depende sólo de la naturaleza del derecho, sino que se deben considerar las circunstancias particulares del caso. La vida, la dignidad, la intimidad y la libertad son derechos fundamentales dado su carácter inalienable.”<sup>1</sup>*

Bajo esta connotación se estructuraron los derechos fundamentales por conexidad que la Corte ha definido de la siguiente manera:

*“Son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueron protegidos en*

<sup>1</sup>Corte Constitucional, sentencia T-571/92.

*forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos.(...)"*

Ahora bien, para que un derecho tenga la calidad de derecho fundamental la Corte Constitucional ha definido los siguientes criterios en la Sentencia T-406 de 1992:

"(...)

**B. Requisitos esenciales**

1) **Conexión directa con los principios**

*(...) Los derechos fundamentales son, como todas las normas constitucionales, emanación de los valores y principios constitucionales, pero su vinculación con estos es más directa, más inmediata, se aprecia con mayor evidencia. Todo derecho fundamental debe ser emanación directa de un principio."*

2) **Eficacia directa**

*Para que un derecho constitucional pueda ser considerado como fundamental, debe además ser el resultado de una aplicación directa del texto constitucional, sin que sea necesario una intermediación normativa; debe haber una delimitación precisa de los deberes positivos o negativos a partir del sólo texto constitucional. (...) Es importante tener en cuenta que la eficacia de las normas constitucionales no se puede determinar en abstracto; ella varía según las circunstancias propias de los hechos: una norma de aplicación inmediata (art.85) puede tener mayor o menor eficacia dependiendo del caso en cuestión; lo mismo un valor o un principio. (...).*

3) **El contenido esencial.**

*Existe un ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma o de las formas en las que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas. El concepto de "Contenido esencial" es una manifestación del iusnaturalismo racionalista del siglo XVIII, según el cual, existe un catálogo de derechos anteriores al derecho positivo, que puede ser establecido racionalmente y sobre el cual existe claridad en cuanto a su delimitación conceptual, su titularidad y el tipo de deberes y obligaciones que de él se derivan. (...)"*

**2) Justificación según artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015**

Continuando con el análisis del mandato del artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015, se tiene que el mismo prevé una condición inicial, esto es "cuando se requiera la prestación inmediata de un servicio social por parte de una entidad u organismo estatal." Por tanto,

este requisito debe plantearse en la respectiva solicitud de forma expresa, aspecto que deberá ser objeto de valoración por esa dependencia.

Ahora, en relación con la expresión: *“y previa justificación de la respectiva entidad u organismo ante la Secretaría Distrital de Planeación”*, conviene señalar que la norma no define requisitos sustanciales o de forma para la justificación ni marca una metodología propia o en remisión para su aplicación; por consiguiente, se parte del sentido natural de la palabra *“justificar”* y en el diccionario de la Real Academia Española, entre sus acepciones está: *“1. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos”*. Para algunos autores la justificación se define *“como un procedimiento argumentativo mediante el cual se ofrecen razones a favor de una conclusión.”*<sup>2</sup>

En la literatura sobre el tema se encuentra que el asunto cae en el campo de la lógica jurídica y la argumentación. Desde allí se explica *“la lógica deductiva resulta necesaria y suficiente como mecanismo de justificación para los casos jurídicos fáciles o rutinarios. Pero, naturalmente, en la vida jurídica no se dan únicamente este tipo de supuestos, sino que, con cierta frecuencia, surgen también casos difíciles (que es de los que se ocupa especialmente la teoría de la argumentación jurídica), esto es, supuestos en que el establecimiento de la premisa normativa y/o de la premisa fáctica resulta una cuestión problemática. En tales casos, es necesario presentar argumentos adicionales –razones– en favor de las premisas, que probablemente no serán ya argumentos puramente deductivos, aunque eso no quiera decir tampoco que la deducción no juegue aquí ningún papel. A este tipo de justificación que consiste en mostrar el carácter más o menos fundamentado de las premisas es a lo que se suele llamar justificación externa”*.<sup>3</sup>

*“Cada justificación inherente a un enunciado se configura, por lo tanto, como un procedimiento discursivo articulado, en el cual el enunciado aparece como la alternativa más oportuna de acuerdo con determinados criterios de juicio, y en el cual además se presentan razones suficientes para que estos últimos sean considerados como un adecuado fundamento del enunciado en cuestión.”*<sup>4</sup>

### Actuación de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

En este punto, se considera necesario precisar que el artículo 37 del Decreto Distrital 16 de 2013 prevé como funciones de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos la de *“c) prestar asesoría jurídica a todas las dependencias de la Secretaría y orientar la estructuración de las normas que deban ser expedidas.”* y la de *“e) absolver consultas jurídicas sobre la interpretación y aplicación de las normas, en los asuntos de competencia de la Secretaría.”*

<sup>2</sup> Universidad de América Latina. Argumentación jurídica. Distinción entre motivación, justificación, explicación y fundamentación.

<sup>3</sup> Manuel Atienza Rodríguez. Las razones del derecho. Sobre la justificación de las decisiones judiciales. Biblioteca Virtual Universal.

<sup>4</sup> Michele Truffo. La Motivación de la Sentencia Civil. Págs.245, 246 y 247.

En ese sentido, se tiene que la asesoría atribuida a la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos se efectúa en un marco de orientación en la aplicación de la norma, y no reemplaza los análisis directos y específicos que corresponden a las dependencias a cargo del tema, ni las decisiones que deben tomarse en esos eventos. Por ello, a través del presente concepto se orienta como debe leerse la norma para que la dependencia a su cargo evalúe las solicitudes recibidas y determine si las mismas se enmarcan en las condiciones del artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015, precisando si son suficientes y asociadas a la protección de derechos fundamentales para autorizar la procedencia de los instrumentos urbanísticos en comento.

### Conclusión

Conforme a lo examinado es preciso concluir que la aplicación del artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015 en lo pertinente a la parte objeto de sus solicitudes se debe entender bajo las siguientes directrices:

1. Identificarse por parte de la entidad u organismo estatal solicitante cual es el servicio social que se requiere prestar inmediatamente.
2. Igualmente, le corresponde a la entidad solicitante determinar la vinculación entre la prestación del servicio social y el o los derechos fundamentales que se puedan ver afectados, por lo que se requiere su protección.

Con respecto a los derechos fundamentales éstos pertenecen al orden constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y es deber del Estado protegerlos y garantizarlos. Los mismos son un conjunto de garantías fundamentales inherentes al ser humano y pertenecen a toda persona en razón a su condición y dignidad humana, sin importar nacionalidad, sexo, raza, credo, condición u origen, etc.

En sentido estricto operan como derechos fundamentales los reconocidos constitucionalmente en los artículos 14 a 29 como: protección a la vida, integridad personal, igualdad, reconocimiento de la personalidad jurídica, intimidad, habeas data, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad personal, libertad de conciencia, expresión e información y de culto; la honra y buen nombre, derecho de petición, libre circulación, derecho al trabajo, libertad de escoger profesión y oficio; derecho de enseñanza, aprendizaje, investigación cátedra; habeas corpus, debido proceso, derecho a no ser sometido a sanciones de destierro, prisión perpetua o confiscación, al asilo en los términos de ley; las libertades de reunión y manifestación y los derechos políticos; los derechos de los niños y los demás derechos que por vía de conexidad resulten según el análisis de cada caso concreto conforme a los criterios establecidos por la Corte Constitucional.

3. Para reconocer que un derecho sea considerado derecho fundamental se debe recurrir a los criterios fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-406 de

1992, valga recordar que i) tengan conexidad directa con los principios constitucionales; ii) tener una eficacia directa y iii) ser de contenido esencial, aspectos que se apreciaran en cada caso concreto para que se encuentren ajustados a la Constitución.

4. La justificación es un requisito que impone el Decreto Distrital 079 de 2015 en el artículo 10, es previa y corresponde hacerla a la "entidad u organismo" que pretenda el adelanto de un Plan de Implantación o el Plan de Regularización y Manejo "ante la Secretaría Distrital de Planeación" por etapas.

La justificación conduce a demostrar algo con razones convincentes y suficientes; se torna en un procedimiento argumentativo que ofrece motivos a favor de resolver una cuestión, que para el caso del artículo 10 se circunscribe a la prestación de un servicio social asociado a la protección de derechos fundamentales. Así las cosas, el juicio de quien tiene la competencia para valorar el asunto se centra en la racionalidad de los elementos facticos del caso de cara al precepto normativo que debe primar como fuente de obligación a la que se debe llegar aplicando las reglas fijadas por la Corte Constitucional, siempre con un carácter de sustento y probanza para la decisión, aspecto que responde a un trabajo interdisciplinar técnico-jurídico del área competente para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la norma superior.

De suerte que, al ser un requisito legal de tan trascendental importancia la petición que se ampare en este postulado debe contener de manera cierta y segura la "justificación" como esencia fundante por vía directa o por conexidad con los derechos fundamentales para efectos de su análisis y procedibilidad por parte de la Secretaría Distrital de Planeación.

5. Conforme a las competencias funcionales fijadas por el Decreto Distrital 016 de 2013 a la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos, en materia de prestar asesoría a las dependencias, sus actuaciones son orientadoras de la aplicación de una norma con el fin de que sirvan de insumo para que se efectúen los análisis de cada caso particular y se dispongan las decisiones que correspondan.

Finalmente, de la lectura de las peticiones a que alude su Dirección se observa que en las mismas se carece del análisis frente a derechos fundamentales vs. servicio social conforme a los postulados de la norma que se pretende aplicar.

Cordialmente,



**Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín**

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**



**SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**  
**Folios:**7**Anexos:**No  
**No. Radicación:**3-2018-08011**No. Radicado Inicial:**1-2018-17843  
**No. Proceso:**1303201 **Fecha:**2018-04-26 08:38  
**Tercero:**SECRETARIA GENERAL ALCALDIA MAYOR  
**Dep. Radicadora:**XDirección de Análisis y Conceptos Jurídicos  
**Clase Doc:**Interno**Tipo Doc:**Memorandos**Consec:**

## Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Ma Concepción Osuna Ch. P.E. 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](http://www.sdp.gov.co)  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**