

MEMORANDO

Fecha: 01 de abril de 2019

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

De: **MIGUEL HENAO HENAO**
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Radicado: 3-2019-05939

Asunto: Solicitud concepto jurídico disposiciones del Decreto Distrital 052 de 2019 "Por medio del cual se modifica el Plan Maestro de Equipamientos Educativos adoptado mediante el Decreto Distrital 449 de 2006, modificado por los Decretos Distritales 174 de 2013 y 475 de 2017, y se dictan otras disposiciones".

Apreciado Fernando:

Esta Dirección recibió la solicitud de concepto con el número de radicado de la referencia, en el cual consulta en relación con "(...) determinar la necesidad o no de la expedición de una circular en el marco de lo señalado en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, con el objeto de aclarar la contradicción suscitada con la inclusión de la escala zonal en la nota del cuadro del artículo 6 del Decreto Distrital 052 de 2019."

Para brindar una adecuada respuesta se procederá a identificar la contradicción, realizar un análisis de su alcance y se procederá a emitir concepto en relación con la posibilidad de emitir una circular.

1. Contradicción normativa incluida originada con la expedición del Decreto Distrital 052 de 2019.

El Capítulo 7 del Título III del Plan Maestro de Equipamientos Educativos, adoptado mediante el Decreto Distrital 449 de 2006, contiene disposiciones relacionadas con la regularización e implantación de establecimientos educativos. Específicamente, este capítulo indica qué escala de equipamientos requiere de la adopción previa de un Plan de Regularización y Manejo y un Plan de Implantación.

Los artículos 49 y 50 que hacen parte del citado Capítulo determinan lo siguiente:

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 link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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**

“ARTÍCULO 49. REGULARIZACIÓN DE EQUIPAMIENTOS EDUCATIVOS EXISTENTES DE ESCALA ZONAL. De conformidad con lo previsto en el párrafo 1° del artículo 46 del Decreto Distrital 190 de 2004, en concordancia con los artículos 4 y 5 del Decreto Distrital 430 de 2005, los equipamientos educativos existentes de escala zonal que no formen parte de los proyectos urbanos arquitectónicos, planes operacionales y proyectos urbanos integrales, deberán adelantar individualmente el reconocimiento y la licencia de construcción ante las curadurías urbanas del Distrito Capital, con base en los estándares urbanísticos y arquitectónicos consagrados en los anexos 2 y 3 del presente decreto.

ARTÍCULO 50. IMPLANTACIÓN PARA EQUIPAMIENTOS EDUCATIVOS DE ESCALA ZONAL. Los nuevos equipamientos educativos de escala zonal que no formen parte de los proyectos urbanos arquitectónicos, planes operacionales o proyectos urbanos integrales, y que cumplan con los estándares arquitectónicos y parámetros urbanísticos consagrados en los anexos 2 y 3 del presente Decreto para su implantación, realizarán de manera individual el trámite de la licencia de construcción ante las curadurías urbanas del Distrito Capital a partir de la fecha de su entrada en vigencia.”.

De acuerdo con estos artículos no se requiere la adopción previa de un plan de implantación o plan de regularización y manejo para el desarrollo o reconocimiento de establecimientos educativos de escala zonal que no formen parte de los proyectos urbanos arquitectónicos, planes operacionales o proyectos urbanos integrales, y que cumplan con los estándares arquitectónicos y parámetros urbanísticos consagrados en los anexos 2 y 3 del Plan Maestro de Equipamientos educativos.

El Alcalde Mayor expidió Decreto Distrital 052 de 2019, mediante el cual se realizaron modificaciones al citado Plan Maestro. El artículo 6 del mencionado Decreto modificó el artículo 56 del Decreto Distrital 449 de 2006 estableciendo el índice de ocupación, el número de pisos y aislamientos para los predios donde se localicen equipamientos educativos distritales y/o privados.

En relación el número de pisos de los equipamientos educativos ubicados en suelo urbano, el artículo contiene una nota en la cual se indica lo siguiente: *“Los equipamientos existentes que no cuenten con licencia de construcción para la totalidad de sus edificaciones o parte de ellas, deberán agotar el procedimiento de reconocimiento indicado en el Decreto Nacional 1077 de 2015 y las normas que lo derogen, modifiquen o sustituyan. Para el caso de los equipamientos educativos de **escala zonal**, urbana y metropolitana, se deberá adelantar el respectivo plan de regularización y manejo con anterioridad al reconocimiento de edificaciones”.* (Negrilla por fuera del texto original).

De esta manera, los artículos 49 y 50 del Decreto Distrital 449 de 2006 excluyen de la exigibilidad de planes de regularización y manejo y planes de implantación a los equipamientos educativos de escala zonal, y el artículo 56 Decreto Distrital 052 de 2019 dispone que si lo requieren previo al reconocimiento de edificaciones.

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 link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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

2. Interpretación de las normas urbanísticas

Con el objeto de dar respuesta a su solicitud es necesario establecer métodos de interpretación normativa y el alcance de la contradicción, y posteriormente definir la competencia para realizar interpretaciones a través de circulares.

2.1. Criterios de interpretación

La Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la Sentencia del 19 de mayo de 2014, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, con número de radicación 11001-03-26-000-2014-00037-00 (50219) identificó los siguientes criterios o métodos de interpretación de las normas jurídicas:

"(...) 7.3.3.- El modelo de interpretación textual.

7.3.3.1.- La interpretación textual de una determinada disposición hace referencia a la formulación de normas jurídicas con fundamento, esencialmente, en dos tipos de ejercicios por parte del intérprete, i) el primero que refiere al entendimiento de la estructura sintáctica de la disposición, a fin de comprender los signos gramaticales, la naturaleza de los enunciados allí fijados (sujeto, verbo, predicado, etc), su función y las repercusiones para el entendimiento de la estructura de la oración; y ii) segundo, consistente en la comprensión semántica de los términos que componen la disposición jurídica, punto en el que se ha establecido que hay lugar a interpretar las palabras bien sea en el sentido natural y obvio que la comunidad de hablantes le haya atribuido o siguiendo los significados técnicos que tengan, si es del caso.

(...)

7.3.3.9.- Las anteriores observaciones dejan claro que el uso de la interpretación textual de las palabras de la Ley no puede ser tenido como único, exclusivo o excluyente como criterio clarificador del sentido y alcance de un enunciado.

7.3.3.10.- Por ello tanto el Código Civil y la doctrina sobre la materia han desarrollado otros criterios de interpretación y aunque para los fines de esta providencia no es posible hacer un inventario completo de todos los existentes se mencionarán sucintamente algunos, para desembocar, finalmente, en la postura jurídica que este Despacho prohíba por considerarla, en la mayor medida de las posibilidades, como ajustada al ordenamiento jurídico y satisfacer suficientemente las obligaciones que se imponen a nivel convencional, constitucional y legal para las autoridades públicas (administrativas y jurisdiccionales) al momento en que van a proferir una decisión. Se trata de los criterios sistemático, histórico y teleológico.

7.3.4.- Criterio sistemático. Según este criterio, la norma que se extraiga de una disposición jurídica debe encontrarse en armonía con otras normas, fines o principios del ordenamiento jurídico, de tal modo que no exista contradicciones, incompatibilidad o incongruencia entre diversas disposiciones que componen un conjunto normativo. Este criterio obedece a la idea

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 link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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**

según la cual el ordenamiento jurídico puede ser concebido bajo la idea de un sistema, de allí, entonces, que la coherencia y unidad se califiquen como sus características^[11]. Esto implica, entonces, que por vía de este método puede el intérprete limitar, precisar o ampliar el radio de acción de una determinada disposición al contrastarla con otras normas consonantes con la materia que trata, pues toda disposición ha sido proferida en el marco de un amplio conjunto de disposiciones de igual jerarquía, con las que debe operar de manera consonante^[12].

(...)

7.3.5.- Criterio Histórico. Este método se encuentra ligado a la interpretación textual, pero se particulariza de aquel en tanto que concibe como parámetro para obtener el entendimiento de una disposición la comprensión de la intención que tenía el legislador al momento de expedir la norma, así como las necesidades o circunstancias sociales – contextuales que motivaron su adopción (acorde con los antecedentes legislativos)^[14]. En este orden de ideas, este criterio juzga como acertada, y por lo tanto merecedora de continuidad^[15], aquella consideración que se ofreció respecto de la disposición en la época de su promulgación (en desmedro de una lectura actual o contemporánea).

7.3.6.- Criterio Teleológico. En este caso la interpretación se lleva a cabo de la mano de los fines perseguidos bien sea por el creador de la norma (subjetivo)^[16] o por la finalidad operativa que se espera obtener con una norma de ese sentido (perspectiva pragmática o de efecto útil)^[17]. Así mismo, si se le conecta con el método sistemático implica que los valores y fines del ordenamiento jurídico son los criterios inspiradores de este método de interpretación. Como consecuencia, el alcance y sentido de las normas jurídicas debe hacerse en consonancia con la finalidad objetiva que se persigue por parte del legislador y por los principios y fines que inspiran el ordenamiento jurídico”.

Teniendo en cuenta que el sentido literal de las palabras no resuelve la contradicción jurídica que se presenta con la expedición del Plan Maestro de Equipamientos Educativos la aplicación de éste criterio resulta innecesaria.

De esta manera se debe verificar, el objetivo de la norma, el contexto en que se expidió y su armonía con otras normas, fines o principios del Plan Maestro y de su modificación.

En la exposición de motivos del Decreto 052 de 2019 se señalaron los siguientes como objetivos de la modificación del Plan Maestro:

- Cumplimiento de los estándares establecidos en el Plan, en el marco de los componentes urbanístico, arquitectónico, ambiental y sectorial del sector privado y público.
- Mejorar y articular los estándares y normas contenidas en el citado Plan con el contenido de los decretos vigentes adoptados con posterioridad, respecto de la prestación del servicio educativo del Distrito Capital.

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 link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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

- Incorporar lineamientos y estrategias a través de la adopción de un documento de diagnóstico, planificación y gestión que se articule con la Norma Técnica Colombiana NTC – 4595 de 2015, en lo referente a los indicadores de calidad espacial de los ambientes académicos y pedagógicos para las instituciones educativas; y que se armonice con los criterios urbanísticos establecidos los Decretos Distritales 080 de 2016 y 120 de 2018.

Una vez verificados los objetivos se observa que el fin de la modificación del Plan Maestro de Equipamientos Educativos no contemplaba el ajuste del Capítulo 7 del Título III del mismo ni de los artículos que excluyen los equipamientos de escala zonal de la adopción de planes de regularización y manejo y planes de implantación.

En la misma exposición de motivos se expusieron las razones del proyecto su justificación, dentro de la cual se indican la motivación de la modificación, así como los artículos que se pretendió modificar.

Dentro de las razones del proyecto y los artículos objeto de modificación solo se indicó la necesidad de ajustar aspectos técnicos relacionados con volumetría y edificabilidad, así como la armonización del Plan con normas distritales y nacionales relacionadas con equipamientos educativos.

De acuerdo con lo anterior, en ningún momento se planteó ni se justificó la modificación de la exigibilidad de planes de implantación o planes de regularización y manejo para equipamientos educativos de escala zonal.

Así mismo, en la exposición de motivos se indicó que, de acuerdo con los estudios técnicos adelantados por la Secretaría de Educación del Distrito, se hacía necesario habilitar procesos de reconocimiento, flexibilizar y actualizar la norma a los contextos próximos del sector educativo haciendo necesario además incorporar lineamientos y estrategias para el fortalecimiento de la prestación del servicio educativo del Distrito Capital.

Por otra parte el artículo 57 del Plan Maestro dispone que el “(...) reconocimiento de los equipamientos existentes se hará de acuerdo con los lineamientos del artículo 430 del Decreto Distrital 190 de 2004 y con las normas que sobre regularización se definen en el presente Decreto”. (Subraya por fuera del texto original).

De esta manera, es claro que la regularización de los equipamientos educativos se rige por lo dispuesto en las normas de regularización del Capítulo 7 del Título III del mismo 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 link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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**

El artículo 56 del Plan Maestro que fue objeto de modificación mediante el artículo 6 del Decreto Distrital 052 de 2019 reglamenta los indicadores de edificabilidad, específicamente el índice de ocupación, el número de pisos y aislamientos más no tiene como objeto reglamentar las normas sobre regularización.

De conformidad con lo expuesto se observa que ni dentro del objeto de la modificación, ni en los fundamentos de expedición, ni en el contexto general del Plan se contempló la necesidad de modificar la obligatoriedad de adoptar Planes de Regularización y Manejo para la regularización de equipamientos educativos de escala zonal. Por este motivo, esta Dirección concluye que se trató de un error meramente formal de transcripción y no de una modificación de la norma original.

2.2. Expedición de Circulares Interpretativas.

El artículo 102 de la Ley 388 de 1997 establece las siguientes condiciones en relación con la interpretación de las normas urbanísticas: *“ARTICULO 102. INTERPRETACION 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”*.

Este artículo fue reglamentado por el artículo 2.2.6.6.1.4. del Decreto 1077 de 2015 en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.2.6.6.1.4 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”.

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 link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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

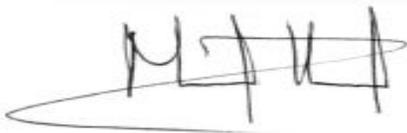
**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Las circulares se emiten como consecuencia de las consultas de los curadores urbanos son vinculantes para el caso específico, sirven de doctrina para casos similares y no ajustan o modifican normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial ni las normas que lo reglamentan o complementan.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación solo podrá emitir una circular en el evento en que un curador urbano identifique la contradicción y solicite su aclaración a la Secretaría Distrital de Planeación.

En este orden de ideas, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Dirección considera que el mecanismo idóneo para solucionar el error contenido en el artículo 56 del Decreto Distrital 052 de 2019 es adelantar la modificación del mencionado acto administrativo subsanando la inconsistencia evidenciada.

Cordialmente,



Miguel Henao Henao
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Hernán Javier Rodríguez Cervantes. Abogado contratista de la SDP

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 link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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