



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
PLANEACIÓN

CIRCULAR No. 034

16 DIC 2011

Por la cual se precisan algunos aspectos relacionados con los requisitos que deben verificar los curadores urbanos al estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanización, parcelación y construcción para los proyectos localizados en zonas identificadas como de amenaza media o alta por fenómenos de remoción en masa, la exigencia de estudios de tránsito en algunos instrumentos urbanísticos y del plan de implantación.

El primer objetivo de la presente circular es precisar algunos aspectos relacionados con los requisitos que deben verificar los curadores urbanos al estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanización, parcelación y construcción en zonas de amenaza media y alta por fenómenos de remoción en masa.

El segundo objetivo es precisar algunos aspectos relacionados con la exigencia de estudios de tránsito en algunos instrumentos urbanísticos, y del plan de implantación.

El tercer objetivo es precisar la exigencia del plan de implantación previo al licenciamiento.

ANTECEDENTES

El Distrito Capital goza de condiciones especiales que han generado una serie de tratamientos diferenciales en múltiples aspectos incluido el jurídico. La propia Constitución Política de 1991, señala que Bogotá se encuentra bajo un régimen especial y los artículos 322 a 327 de la Carta son muestra de ello.

Uno de los aspectos que demuestra la especialidad Bogotá, es su régimen jurídico aplicable, tal como lo establece el artículo 322 de la Constitución Política "(...) Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios (...)".¹

Teniendo en cuenta lo anterior, a la ciudad de Bogotá, le son aplicables en primer lugar las normas que determine específicamente para ella la Constitución, posterior a las cuales se

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 322.





hacen aplicables las leyes especiales que se dicten para la ciudad capital y por último las normas vigentes para los municipios sean estas constitucionales o legales.

Dicho régimen jurídico, el cual está vigente en la actualidad, ha sido objeto de múltiples debates respecto a la prevalencia de normas especiales para el Distrito sobre normas constitucionales aplicables al común de municipios. En múltiples ocasiones ha señalado el Consejo de Estado que *“las disposiciones aplicables al Distrito Capital son, en su orden: en primer lugar, las constitucionales para el mismo, señaladas en los artículos 322 a 327; en segundo lugar, las contenidas en leyes especiales; y en defecto de éstas, las constitucionales y legales vigentes para los municipios”*².

Al tiempo, que ha insistido que *“es la misma Constitución la que le otorga prevalencia a las normas especiales que se dicten para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, sobre las normas aplicables a los municipios, se repite sean constitucionales o legales”*³.

Tanto el artículo 2 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el inciso 2 del artículo 322 de la Constitución Política aluden en primer lugar, a que las normas aplicables al Distrito Capital serán las que expresamente señale la Constitución para el mismo, esto es, las contenidas en el Título XI, Capítulo 4, artículos 322 a 327, que tratan de su régimen especial. Así mismo ambos preceptos se refieren en segundo lugar a las leyes especiales que se dicten para el Distrito Capital. Dentro de las mencionadas leyes especiales se encuentra el Decreto Ley 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, el cual fue expedido gracias a facultades otorgadas al gobierno por el artículo 41 transitorio superior. Respecto a dicha normativa ha señalado el Consejo de Estado *“el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá tiene la misma fuerza o entidad normativa que la ley, dado que es el resultado del ejercicio de una facultad excepcionalmente conferida por el Constituyente al Gobierno, que normalmente corresponde al Congreso como legislador, teniéndose que el Decreto 1421, desde el punto de vista material y jerárquico, constituye un acto de naturaleza legislativa.”*⁴

Por su parte el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respecto al Decreto Ley 1421 de 1993, ha señalado que la Constitución Política *“reconoce que la ciudad de Bogotá tiene una condición especial, con lo cual se admite que, como entidad territorial que es y con prelación de la facultad a ella reconocida, puede expedir reglamentos que consulten, en mejor forma, las necesidades y circunstancias*

² Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 17 de junio de 1999. Radicación 5243.

³ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 3 de febrero de 1995. Radicación 2589.

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 9 de agosto de 1996. Radicación 3139. Ver también op.cit. Consejo de Estado. Sentencia de 17 de junio de 1999. “Siguiendo el orden de prelación de las normas que le son aplicables al Distrito Capital trazado en la norma constitucional, se encuentran las disposiciones del Decreto 1421 de 21 de julio de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”*, el cual por haber sido expedido con fundamento en el artículo transitorio 41 de la Carta Política tiene la misma fuerza o entidad normativa de una ley especial.





propias de la ciudad, dirigidos a instrumentar el logro material del fin mayor de protección efectiva de todos los habitantes del Distrito Capital”⁵.

Por tanto, es posible afirmar que de la misma reglamentación del Decreto Ley 1421 de 1993 se desprenden competencias para la reglamentación de actividades de construcción en cabeza del gobierno distrital. Los artículos 1º y 2º como ya se mencionó determinan el régimen jurídico aplicable al Distrito Capital, por su parte el artículo 3º señala *“El presente estatuto político, administrativo y fiscal tiene por objeto dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio; y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Las disposiciones del presente estatuto prevalecen sobre las normas legales de carácter general vigentes para las demás entidades territoriales”⁶.*

Es necesario recordar que los artículos 102 de la Ley 388 de 1997 y 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010, asignan exclusivamente a la autoridad de planeación del municipio o distrito la facultad de interpretar las normas urbanísticas en los casos de ausencia de normas aplicables a una situación o de contradicción en las mismas. En estos eventos, la entidad de planeación emitirá sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.

Adicionalmente, el artículo 112 del Decreto Nacional 1469 de 2010 establece la obligación para los curadores urbanos de actuar en completa coordinación con las entidades que intervienen en el desarrollo municipal o distrital.

En consecuencia, es importante advertir que en materia urbanística las inquietudes sobre la aplicación de las normas en el Distrito Capital, deberán ser resueltas por la Secretaría Distrital de Planeación.

⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sentencia de 21 de enero de 2010.

⁶ Decreto Ley 1421 de 1993. *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”.*





I. ESTUDIOS DETALLADOS DE AMENAZA Y RIESGO POR FENÓMENOS DE REMOCIÓN EN MASA EN LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS.

En particular se dará alcance a la modificación del Decreto Nacional 564 de 2006 mediante la expedición del Decreto Nacional 1469 del 30 de abril de 2010 *"Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones."*, y se señalará el momento a partir del cual se hace exigible la verificación por parte del curador urbano de los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa y otras disposiciones relacionadas.

De conformidad con lo anterior, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, Decreto Distrital 190 de 2004, en su artículo 141 establece en primer lugar, la competencia distrital para definir los términos de referencia en los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa, y en segundo lugar, determina los condicionamientos para adelantar procesos de urbanismo y construcción en zonas de amenaza o riesgo alto y medio.

Por lo anterior, es necesario hacer las siguientes precisiones:

1. Requisitos mínimos para la elaboración de los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa.

Para la elaboración de los estudios detallados de amenaza y riesgo que se mencionan en los artículos 22 y 23 del Decreto Nacional 1469 de 2010, de conformidad con el artículo 141 del Decreto Distrital 190 de 2004 el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias-FOPAE antes la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias – DPAAE, como autoridad técnica en materia de riesgo en el Distrito Capital, mediante acto administrativo establecerá los requisitos mínimos o términos de referencia que se deberán tener en cuenta para la elaboración de los estudios necesarios para adelantar proyectos de urbanización, parcelación y construcción en la ciudad.





En ejercicio de la facultad anterior, la entonces Dirección de Prevención y Atención de Emergencias – DPAE emitió la Resolución 227 de 2006 que se encuentra vigente y es de obligatorio cumplimiento.

2. Estudio, trámite y expedición de licencias de urbanización y parcelación.

El Decreto Distrital 190 de 2004 definió en su artículo 141, los condicionamientos para adelantar procesos de urbanismo y construcción en zonas de amenaza o riesgo alto y medio de la siguiente forma:

Artículo 141. Condicionamientos para adelantar procesos de urbanismo y construcción en zonas de amenaza o riesgo alto y medio (artículo 85 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 112 del Decreto 469 de 2003).

1. Para los futuros desarrollos urbanísticos que se localicen en zonas de amenaza alta y media por remoción en masa alta y media, identificadas en el plano denominado Amenaza por remoción en masa, se establecen los siguientes condicionamientos:

a. Para la solicitud de licencias de urbanismo se debe anexar el estudio detallado de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa para el futuro desarrollo, el cual debe incluir el diseño de las medidas de mitigación.

b. La Dirección de Prevención y Atención de Emergencias emitirá los términos de referencia a seguir en los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa.

c. Previo a la expedición de la licencia de urbanismo, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias realizará la verificación y emitirá concepto sobre el cumplimiento de los términos de referencia establecidos para la ejecución de los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa.

d. Para la fecha de radicación de documentos para enajenación de inmuebles destinados a vivienda, se requiere que se hayan realizado las medidas de mitigación propuestas en el estudio detallado de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa.

e. La Subsecretaría de Control de Vivienda verificará la existencia de las obras de mitigación propuestas en el estudio detallado de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa que hayan tenido concepto favorable de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, y que hace parte de la licencia de urbanismo.





f. El urbanizador deberá incluir dentro de la póliza de garantía, la estabilidad de las obras de mitigación, las cuales hacen parte de las obras de urbanismo, requisito indispensable para la entrega de las mismas.

Para la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 22 y 23 del Decreto Nacional 1469 de 2010, se entenderá que los predios localizados en zonas de amenaza alta y media de origen geotécnico o por fenómenos de remoción en masa, para los que se requiera adelantar estudios detallados de amenaza y riesgo, se debe anexar a la solicitud de licencia de urbanización y parcelación el estudio sobre la materia mencionada en la presente circular, el diseño detallado de las medidas de mitigación acorde a los requisitos mínimos que para el efecto ha emitido la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias – DPAE y emita el actual FOPAE.

3. Verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos para la ejecución de los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 31 y 73 del Decreto Nacional 1469 de 2010, los curadores urbanos son la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias, que deben verificar el cumplimiento del proyecto con las normas urbanísticas y de edificación vigentes, realizando la comprobación del cumplimiento de los requisitos mínimos para la ejecución de los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa, establecidos en la Resolución 227 de 2006 del entonces DPAE o la norma que la modifique, complemente o sustituya, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos legales existentes, de acuerdo a los tipos de licencia.

II. ESTUDIOS DE TRÁNSITO EN ALGUNOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

El artículo 101 de la Ley 769 de 2002 dispone que los proyectos de edificación que causen modificaciones al sistema de tránsito o que constituyen un polo importante de generación de viajes deberán tener la aprobación del organismo de tránsito de la jurisdicción.





El artículo 187 del Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, Decreto Distrital 190 de 2004, dispone que todo proyecto de equipamiento y de comercio de escala metropolitana y urbana, deberá estar sustentado en un estudio de tránsito.

El artículo 54 del Plan Maestro de Movilidad, Decreto Distrital 319 de 2006, establece la exigencia de estudios de demanda y atención de usuarios en los proyectos de industria y comercio, con el objeto de adoptar medidas que disminuyan el impacto sobre la movilidad del respectivo sector.

El Decreto Distrital 596 de 2007 estableció la reglamentación para el Distrito Capital de los estudios de movilidad de desarrollos urbanísticos y arquitectónicos.

El artículo 26 del Decreto Nacional 1469 de 2010 al reglamentar los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas dispuso que los estudios de tránsito son exigibles al momento de comenzar la ejecución de la obra autorizada en la licencia de construcción.

Precisiones sobre el momento a partir del cual se hace exigible los estudios de tránsito en algunos instrumentos urbanísticos.

Los estudios de tránsito según el artículo 1º del Decreto Distrital 596 de 2007 se definen de la siguiente forma:

“Estudio de tránsito: Estudio que contiene el análisis riguroso de la situación actual del tránsito, de la demanda vehicular proyectada y de los impactos que el proyecto urbanístico genera sobre la movilidad circundante y su zona de influencia. Incluye tránsito vehicular y peatonal, análisis de colas, evaluación de cupos de parqueaderos, semaforización, análisis de puntos críticos y capacidad vehicular de la malla vial arterial principal y complementaria del área de influencia del proyecto.”

El Distrito Capital cuenta con la competencia según el Decreto Distrital 190 de 2004 para reglamentar los instrumentos de planeamiento del POT que desarrolla, tales como, Planes Parciales, Planes de Implantación y Planes de Regularización y Manejo, entre otros.



Todo instrumento de planeación en donde se incluya un uso de equipamiento y de comercio de escala metropolitana y urbana deberá contar para su aprobación con el estudio de tránsito aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad, con el fin de garantizar la mitigación de impactos urbanísticos negativos desde la planeación que sobre la movilidad del respectivo sector genera dicho uso.

III. EXIGENCIA DE PLAN DE IMPLANTACIÓN.

El artículo 187 y 347 del Decreto Distrital 190 de 2004, determinan, respectivamente:

- *“Todo proyecto de equipamiento y de comercio de escala metropolitana y urbana, deberá estar sustentado en un estudio de tránsito que contenga los análisis rigurosos de la situación con y sin proyecto y de los impactos que genera sobre la movilidad circundante inmediata y de las zonas de influencia. El estudio de tránsito deberá ser aprobado por la Secretaría de Tránsito de Bogotá o la entidad Distrital que haga sus veces”.*
- *“1. Comercio Metropolitano y Urbano. El desarrollo del comercio metropolitano, de más de 6.000 M2 de área de ventas, y el Urbano con área de ventas de más de 2000 M2 y hasta 6000 m2, se sujetará a un Plan de Implantación. Se permite su localización en las zonas pertenecientes al Área de Actividad de Comercio y Servicios, en las Areas de Actividad Industriales, y en ejes viales de la siguiente manera (...)”*

De conformidad con los artículos citados se requiere de plan de implantación para nuevas áreas y/o ampliaciones de comercio metropolitano, de más de 6.000 M2 de área de ventas, y el urbano con área de ventas de más de 2000 M2 y hasta 6000 m2. Igualmente, las intervenciones con licencias de ampliación sucesivas que sumen estas áreas.

CONCLUSIONES

1. El FOPAE, como autoridad técnica en materia de riesgo en el Distrito Capital, emitió mediante acto administrativo (Resolución 227 de 2006 de la entonces DPAAE) los requisitos mínimos que se deberán tener en cuenta para la elaboración de los estudios detallados de amenaza y riesgo, y que serán de obligatorio cumplimiento para adelantar proyectos de urbanización, parcelación y construcción en la ciudad.





2. El curador urbano como autoridad encargada del estudio, trámite y expedición de la respectiva licencia urbanística, realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en la Resolución 227 de 2006 o la norma que la modifique, complemente o sustituya para la ejecución de los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa.
3. Los estudios detallados de amenaza y riesgo, solo se podrán exigir para el estudio, trámite y expedición de licencias de urbanización, parcelación y construcción en modalidad de obra nueva, conforme a lo establecido por el Decreto Nacional 1469 de 2010, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y el acto administrativo emitido por la entonces Dirección de Prevención de Emergencias – DPAE que contiene los requisitos mínimos que se deberán tener en cuenta para la elaboración de los estudios detallados de amenaza y riesgo.
4. En las solicitudes de licencias urbanísticas los estudios de tránsito son exigibles al momento de comenzar la ejecución de la obra autorizada en la licencia de construcción.
5. En los instrumentos de planeación en donde se incluya un proyecto de equipamiento y de comercio de escala metropolitana y urbana deberá contar para su adopción, con el del estudio de tránsito aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad.
6. Las áreas nuevas y/o ampliaciones de comercio metropolitano, de más de 6.000 M2 de área de ventas, y el urbano con área de ventas de más de 2000 M2 y hasta 6000 m2, se requiere de Plan de Implantación. Igualmente, las intervenciones con licencias de ampliación sucesivas que sumen estas áreas.

16 DIC 2011

CRISTINA ARANGO OLAYA
Secretaría Distrital de Planeación

Revisión técnica:

~~Sandra Patricia Samacá Rojas - Subsecretaria de Planeación Territorial~~
~~Javier Francisco Neira Valero - Director de Norma Urbana (E)~~
~~Edilma Adriana Mariño Dueñas - Directora de Planes Maestros y Complementarios~~

Revisión Jurídica:

~~Heyby Poveda Ferro - Subsecretaria Jurídica~~
~~Jairo Andrés Revelo Molina - Director de Análisis y Conceptos Jurídicos~~

