

CIRCULAR DE 2014

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Circular Número 001 de 2014 (Febrero 7 de 2014)

“Por la cual se precisan algunos aspectos relacionados con la aplicación del Decreto Distrital 364 del 26 de agosto de 2013 “Por el cual se modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”.

“Por la cual se precisan algunos aspectos relacionados con la aplicación del Decreto Distrital 364 del 26 de agosto de 2013 “Por el cual se modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”.

El objetivo de la presente circular es aportar lineamientos y unificar criterios en la interpretación para la aplicación de algunas normas contenidas en el Decreto Distrital 364 de 2013, con el propósito de su-

perar situaciones surgidas por la ausencia de normas exactamente aplicables a una determinada situación o por la existencia de posibles contradicciones que se puedan dar frente a las disposiciones del citado acto administrativo. Asimismo, corresponde a una interpretación sistemática y orientadora en el marco de los contenidos del ordenamiento mencionado.

A). ANTECEDENTES

La Constitución Política prevé las bases para la organización territorial y le asigna a los entes territoriales la autonomía para la gestión de sus intereses. Asimismo, su artículo 322 establece para Bogotá D.C., un régimen especial político, fiscal y administrativo. Es así que, en desarrollo de dicha disposición se expidió el Decreto Ley 1421 de 1993, el cual determina dicho régimen y reglamenta su organización y funcionamiento.

Que en el marco del citado Decreto Ley, el Concejo de Bogotá, D.C., expidió el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el cual dicta las normas básicas para la organización y funcionamiento de las entidades y organismos distritales, y cuyo artículo 73 asigna al Sector Planeación la misión de responder por las políticas y la planeación territorial, entre otras, para la construcción de una ciudad equitativa, sostenible y competitiva, además de atribuirle el garantizar el crecimiento ordenado del Distrito Capital, el mejor aprovechamiento del territorio en la ciudad en las áreas rurales y en la región. El citado Acuerdo designa a la Secretaría Distrital de Planeación como cabeza de dicho Sector, correspondiéndole a la misma ejercer entre sus funciones las relacionadas con la planeación territorial.

De conformidad con los artículos 102 de la Ley 388 de 1997 y 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010, la competencia exclusiva para interpretar las normas urbanísticas en los casos de ausencia de norma aplicables a una situación o de contradicción en las mismas, pertenece a la autoridad de planeación del municipio o distrito. En estos eventos, la autoridad 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.

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

Con la expedición del Decreto Distrital 364 de 2013, se modificaron de manera excepcional las normas ur-

banísticas del Plan de Ordenamiento Territorial y con el fin de alcanzar los objetivos de la citada disposición, se hace necesario unificar las distintas interpretaciones surgidas en aplicación de dicha normativa.

B). INTERPRETACIÓN DE ALGUNOS ARTÍCULOS Y TEXTOS DEL DECRETO DISTRITAL 364 DE 2013

I. Zonas de amenaza media por fenómenos de inundación o remoción en masa (artículos 112 y 117)

A. Régimen de transición

Conforme con lo dispuesto en los artículos 112 y 117 del Decreto Distrital 364 de 2013 se establecen condicionamientos y/o restricciones para adelantar nuevos procesos de urbanización, parcelación y construcción de obra nueva en las zonas o áreas de amenaza alta y media por fenómenos de remoción en masa y de inundación por desbordamiento.

Sobre el particular, debe destacarse que los condicionamientos previstos en los citados artículos se establecieron en aplicación del principio de precaución, consagrado en el numeral 8 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, como principio orientador de la gestión del riesgo, el cual señala que ante la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar *“medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo”*.

En ese sentido, se tiene que la exigencia de dichos condicionamientos son de aplicación inmediata y no les es dado régimen de transición, por cuanto la situación de amenaza no se puede estimar sujeta a un trámite administrativo.

En consecuencia, dichas normas aplican para las solicitudes de trámite de urbanización y/o parcelación y/o construcción en la modalidad de obra nueva para predios que se encuentran en amenaza media por inundación por desbordamiento, radicadas en legal y debida forma en la curaduría antes y después de la expedición del Decreto Distrital 364 del 26 de Agosto de 2013; luego se requerirá en su trámite el concepto técnico favorable expedido por el FOPAE. Así las cosas, cuando dicho concepto técnico sea favorable, en concordancia con las excepcionalidades del numeral 2 del artículo 117, se entenderá cumplido este requisito para habilitar el uso.

La regla general es la prohibición que trae el numeral 2º del artículo 117 del Decreto Distrital 364 de 2013, para desarrollo de nuevos procesos de urbanización, parcelación y/o construcción; cuya excepción es el concepto técnico de excepcional-

dad que emita el Fondo de Prevención y Atención de emergencias FOPAE.

Sobre la aplicación de las citadas disposiciones relacionadas con riesgo, en la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, el entonces FOPAE informó a esta Secretaría, mediante la comunicación 2013EE9425 de septiembre 27 de 2013, lo siguiente:

“(…) ARTÍCULO 112 “CONDICIONAMIENTOS PARA ADELANTAR PROCESOS DE URBANIZACIÓN, PARCELACIÓN Y/O CONSTRUCCIÓN DE OBRA NUEVA EN ZONAS O ÁREAS DE AMENAZA ALTA, MEDIA Y BAJA POR FENÓMENOS DE REMOCIÓN EN MASA.

La verificación del cumplimiento de los términos de referencia establecidos en la resolución 227 de 2006 seguirán vigentes, hasta tanto se realice la actualización o modificación de los términos de referencia para la ejecución de estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa para proyectos urbanísticos y de construcción de edificaciones en Bogotá D.C.

Para la aplicación de la resolución 227 de 2006 se debe hacer referencia a la amenaza por remoción en masa definida en el Mapa No. 5 por el Decreto 364 de 2013.

SUBSECCIÓN 3. AMENAZA SÍSMICA

Para la gestión del riesgo sísmico, se deberá tener en cuenta las (Sic) zonificación de respuesta sísmica adoptada en el Mapa No 8 del Decreto 364 de 2013, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 523 de 2010.”.

En relación con el numeral 1 del ordinal I del artículo 112, es claro que se asignó al entonces FOPAE la competencia para establecer mediante acto administrativo los requisitos necesarios para los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa, ya sean técnicos o procedimentales, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo y garantizar la mitigación de la amenaza y/o riesgo. Luego, ante la manifestación de dicho organismo que los términos de referencia para la ejecución de estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa, contenidos en la Resolución 227 de 2006, seguirán vigentes hasta tanto se actualicen o modifiquen, se entenderá que éstos aplicarán hasta que se expida el respectivo acto administrativo por parte del FOPAE.

I. Condiciones para adelantar procesos de urbanización, parcelación y/o construcción en

la modalidad de obra nueva en zonas de amenaza alta y media por fenómenos de remoción (artículo 112)

En el ordinal I del artículo 112 se refiere a la condición para “adelantar proceso de urbanización, parcelación y/o construcción de obra nueva en zonas o áreas de amenaza alta y media” y el texto del numeral 1 de esta misma disposición, estableció:

“(…) El responsable del proceso de urbanización, parcelación y/o construcción de obra nueva para la solicitud de la respectiva licencia deberá adjuntar los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo en función de la zonificación de amenaza del estudio, y conforme a ella, para las zonas de amenaza media y baja (...)” (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, el mismo artículo en el ordinal II regula, los “condicionamientos para adelantar proceso de urbanización, parcelación y/o construcción en zonas o áreas de amenaza baja”.

En ese sentido, es claro que los condicionamientos para las zonas o áreas de amenaza baja, se encuentran regulados en el ordinal II del artículo 112, y no en su ordinal I; luego, la referencia que se hace a las zonas de amenaza baja en el numeral 1 del ordinal I del citado artículo 112 debe leerse en armonía con su título que se circunscribe a los condicionamientos para adelantar procesos de urbanización, parcelación y construcción de obra nueva en zonas o áreas de amenaza alta y media.

II. Accesos y salidas vehiculares a predios con frente a vía de la malla vial arterial (artículo 174)

En el entendido que el artículo 174 regula los accesos y salidas vehiculares a predios desde vías de la malla vial arterial, al referirse el numeral 2 de esta disposición a la longitud de manzana y al número de accesos permitidos en la misma, debe entenderse que se refiere a: (i) la dimensión del costado de manzana ubicada frente a la vía de la malla vial arterial y (ii) al número de accesos vehiculares que se puedan generar en el costado de manzana ubicado frente a la vía de la malla vial arterial; por cuanto una aplicación diferente afecta la finalidad de la regulación.

En ese sentido, se tiene que para la autorización de accesos y salidas a los predios con frente a vías de la malla vial arterial, el Curador deberá verificar las condiciones establecidas en el artículo 174 solamente para el predio objeto de la solicitud.

Respecto de la excepción establecida en el literal c del numeral 1, esta aplica a la obligación de localizar el acceso vehicular en la zona más alejada de las intersecciones viales.

III. Patio en uso residencial (artículo 276 parágrafo)

Para determinar la dimensión con base en la cual se establece el lado menor del patio, y en razón a que la finalidad del patio es ventilar e iluminar las unidades de vivienda, la dimensión se mide desde el nivel de la edificación en el cual comienzan las viviendas a las que sirve, hasta el punto más alto de la edificación. En ese mismo sentido, se debe entender que el punto más alto de la edificación se refiere al más alto de los lados que conforman la volumetría del patio, y no de otro distinto que no se relaciona con él y que, por lo tanto, no afecta su función.

IV. Localización de la Industria (artículo 286)

La segunda viñeta del artículo 286 señala la localización de la industria de mediano impacto; sin embargo, no se registró puntuación que permita distinguir las zonas donde se permite el uso y que se comprenden así:

1. Áreas de actividad económica intensiva.
2. Sobre los ejes de la malla vial arterial complementaria.
3. Vías V-4, V-5 y V-6 de las áreas de integración.

V. Estacionamientos (artículo 289 parágrafo 1)

La excepción para los equipamientos que prestan servicios sociales en salud de que trata el parágrafo 1 del artículo 289, refiere a que deben proveer un mínimo de cupos de estacionamiento para su funcionamiento. En ese sentido, el área resultante de la aplicación del factor 0.7 no constituye una obligación de área mínima de estacionamientos para estos equipamientos, en concordancia con las demás disposiciones del mismo artículo y las normas aplicables a estacionamientos del subsistema de transporte.

VI. Proporción de la exigencia de estacionamientos (artículo 292)

La exigencia de áreas para cargue y descargue en los usos industriales de mediano y alto impacto y en el uso de comercio y servicios, es para aquellos proyectos que prevean estacionamientos; es decir que el proyecto que pretenda desarrollar alguno de los usos mencionados y plantee por lo menos un cupo de estacionamiento, deberá prever área para cargue y descargue, en concordancia con el artículo 289.

VII. Condiciones de los espacios necesarios para estacionamientos de vehículos (artículo 293)

En la medida en que el numeral 1 del artículo 293 regula el ancho mínimo de los accesos en relación con el cupo de estacionamientos previstos en cada edificación, debe entenderse que cuando esta norma se refiere a “unidades” hace referencia a cupos de estacionamientos.

VIII. Condiciones generales para la implantación de usos urbanos (artículo 295)

El cumplimiento de las cargas urbanísticas producto de la implantación del equipamiento de iniciativa pública de que trata el numeral 6 del artículo 295, previa al proceso de urbanización o legalización, no da lugar a que el predio donde se implanta se entienda desarrollado o urbanizado.

IX. Edificabilidad máxima (artículo 298, 299, 300 y 310)

Para aclarar en qué casos la edificabilidad efectiva puede superar la edificabilidad máxima determinada en el Mapa N° 29 se hacen las siguientes precisiones:

1. Según el parágrafo 1 del artículo 298, se puede superar la edificabilidad máxima definida en el Mapa N° 29 mediante operaciones estratégicas y planes parciales de renovación urbana. El parágrafo 3 del mismo artículo establece que la edificabilidad máxima se puede superar en un punto adicional mediante plan parcial de renovación urbana entorno a los corredores de alta y media capacidad que fueron definidos en el Mapa N° 29 con un índice de 4; es decir accediendo a un índice máximo de 5.
2. Según el parágrafo 2, los proyectos que se desarrollen en sectores de interés cultural que no hagan parte del grupo arquitectónico ni sean vivienda en serie, agrupaciones o conjuntos y que tengan frente sobre corredores de movilidad de media y alta capacidad, podrán alcanzar una edificabilidad 5, que en la mayoría de los casos supera la establecida en el Mapa N° 29.
3. De acuerdo con el artículo 299, los parámetros para la definición del índice de construcción aplicable a los equipamientos se derivan de lo requerido por los servicios sociales ofrecidos y no de la aplicación de lo dispuesto sobre índice de construcción en las normas de edificabilidad. En ese sentido, en las zonas con edificabilidad predominante el índice de construcción es

libre, y al ser éste el único parámetro que define la norma de edificabilidad, solo se define en función de las necesidades del equipamiento y no como resultante de la aplicación de las normas volumétricas y el número de pisos indicado en el mapa No. 32. Igualmente, el índice de construcción en las zonas con edificabilidad restringida es libre; sin embargo debe tenerse en cuenta que en estas zonas la norma de edificabilidad está compuesta, además del índice de construcción, por otros parámetros que son el índice de ocupación máximo, la densidad y la altura; disposiciones a las cuales se debe dar estricto cumplimiento.

4. De acuerdo con el objetivo establecido en el Subcapítulo III “Volumetría de las Edificaciones”, las normas buscan una adecuada implantación de las edificaciones en relación con los vecinos y el espacio público colindantes; definen la continuidad de paramentos y tienen entre sus propósitos evitar la generación de culatas, lo cual se hace explícito en las disposiciones del “Artículo 310. Empates”. En este sentido, para evitar la generación de culatas, se puede empatar la edificación sin que su altura máxima supere la altura de empate con las edificaciones colindantes existentes, aún cuando para ello se requiera superar la edificabilidad máxima establecida en el Mapa N° 29.

X. Aislamiento contra predios vecinos (artículo 305)

- Para aclarar de qué manera se debe dar cumplimiento a la obligación establecida en el literal a del numeral 1, de garantizar el empate con los aislamientos exigidos a los predios vecinos, aplicable a los predios diferentes de aquellos que colinden con otros que tengan un frente opuesto, no siempre es posible que el empate se dé desde el nivel de terreno o placa superior del semisótano; por lo tanto se precisa que el empate debe darse, en planta y alzado, partiendo desde el nivel del aislamiento que sea exigido para el predio vecino de acuerdo con las normas vigentes.
- La parte final del literal a del numeral 2 del artículo 305 menciona: “*Cuando el mapa No. 32 señala en una manzana urbanizada, el aislamiento es a partir del primer piso.*”, sin decir que es lo que señala el mapa No 32. Al respecto se precisa que debe interpretarse dicho texto en armonía con el literal b del mismo numeral, el cual recoge el sentido de

la frase anterior, especificando que hay manzanas con un señalamiento particular en el mapa No. 32, relacionado con el aislamiento desde la cubierta del primer piso y establece cómo se desarrolla este aislamiento.

La convención que señala “*a partir del primer piso*” en el mapa No. 32, hace referencia a la misma condición que el texto del literal b del numeral 2 del artículo 305, esto es “*manzanas con aislamiento desde la cubierta del primer piso*”, detallando el texto del artículo que el primer piso incluye su cubierta.

- Para determinar a partir de qué altura se exige el aislamiento lateral en el numeral 2 del artículo 305, se tendrá en cuenta que un predio se puede encontrar en una o varias de las siguientes situaciones:
 1. Que el predio colinde lateralmente con un predio vacío o que tenga edificaciones iguales o menores a dos pisos.
 2. Que el predio colinde con edificaciones que tengan una altura igual o superior a la señalada en el Mapa N° 32.
 3. Que el predio sea resultado de un proceso de desarrollo, en el marco del Decreto Distrital 364 de 2013, y tenga un frente igual o menor a 20 metros.

En el primer caso, la altura a partir de la cual se exige el aislamiento lateral resulta de la operación aritmética de multiplicar el número de pisos dado en el Mapa N° 32 por 3,5. El resultado es en metros y busca una altura equivalente a la que predomina en la manzana.

El segundo caso se resuelve siempre mediante un empate volumétrico con la edificación colindante. En este caso no se aplica una operación aritmética, sino que la altura en metros está condicionada por la que exista en las edificaciones colindantes para garantizar continuidad de perfil entre edificaciones y no generar culatas.

En estos dos casos, lo importante es la continuidad volumétrica entre la edificación nueva que se va a aislar para incrementar la altura predominante en la manzana y las edificaciones vecinas. En ese sentido, la norma para aislarse parte de la altura en pisos que tienen las edificaciones vecinas, la cual no condiciona el número de pisos de la edificación que se va a desarrollar, dado que prima el empate en razón a que la altura en pisos es libre.

El tercer caso se resuelve con una altura determinada en pisos, seis (6), sin superar la altura determinada en metros

XI. Antejardines y retrocesos contra espacio público (artículo 309)

Para determinar la dimensión de antejardín predominante, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 309, se precisa que *“la dimensión que predomina en las edificaciones existentes en el costado de manzana”* se refiere a aquella dimensión de antejardín que esté presente en la mayor cantidad de edificaciones existentes.

Para aclarar qué se entiende en el párrafo del artículo 309 como “ocupados y cubiertos, bien sea con cubierta ligera o maciza” en relación con los antejardines definidos en el plano urbanístico, con el fin de determinar si se sigue considerando el antejardín para la evaluación del costado de manzana de que trata el mismo artículo en el numeral 2, se precisa que esa condición solo se refiere a antejardines bajo cubierta y no bajo entrepisos.

XII. Cesión para parques y equipamientos (artículo 336)

Para efecto de dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 336 respecto de la metodología para el cálculo de la cesión de suelo derivada de las cargas urbanísticas por edificabilidad, debe tenerse en cuenta, que ésta será la resultante de la aplicación de la fórmula que contempla este artículo; no obstante, ésta nunca podrá ser inferior al 25% del área de terreno tal como lo establece la misma disposición en su inciso final para predios en tratamiento de desarrollo.

Ahora, para efectos de determinar la forma en la que se debe hacer la distribución del área de cesión, deberá tenerse en cuenta lo preceptuado en el artículo 338, por ser ésta la norma específica, especial y posterior. En este entendido, el 25% al que hace referencia el artículo 336 deberá distribuirse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 338.

XIII. Distribución de las cesiones urbanísticas (artículo 338)

En lo que respecta a cómo aplicar correctamente la distribución de las cesiones urbanísticas que se señala en el artículo 338, se aclara que:

- El 42 por ciento de área de cesión, al que hace referencia el literal d, siempre deberá destinarse de acuerdo con lo que, en orden de prioridad, se define en los numerales de este literal.

Los porcentajes de los literales a, b y c se definen como mínimos en razón a que, de ser aplicables los numerales 2, 3 o 4 del literal d, se podrá tener

como resultado el incremento en los porcentajes mínimos de cesión urbanística para parques, equipamientos o componentes del subsistema vial de la malla vial intermedia o local y/o el subsistema de espacios peatonales.

En aplicación del numeral 3 del literal d, cuando el Expediente Distrital en el ámbito de las UPZ registre simultáneamente condición de déficit en parques, equipamientos y/o componentes del subsistema vial de la malla vial intermedia o local y/o el subsistema de espacios peatonales, los proyectos podrán distribuir según sus posibilidades, la destinación del 42 por ciento entre aquellos que registren déficit. En los casos en que el Expediente Distrital no registre ningún déficit aplicará el numeral 4 del mismo literal.

- Respecto del párrafo 4 del mismo artículo, si el 58% de área a ceder, destinado a cargas locales, es menor a 1000 m², de acuerdo con el numeral 1 del artículo 338, esta cesión también se podrá pagar.
- De acuerdo con lo establecido en el literal f del artículo 224, las áreas de control ambiental hacen parte del Subsistema de Espacios Pevtonales del Sistema de Espacio Público Construido. En ese contexto, es posible dar aplicación al cumplimiento del porcentaje establecido en el literal c del numeral 2 del artículo 338, a través de la entrega de suelo correspondiente a áreas de control ambiental en el ámbito del proyecto.

Asimismo, las áreas de control ambiental son componentes de la estructura ecológica principal de acuerdo con lo establecido en el artículo 92 y constituyen cargas generales en los términos del artículo 331. En este sentido es posible dar aplicación al cumplimiento del porcentaje establecido en el primer orden del literal d del numeral 2 del artículo 338 a través de la entrega de suelo correspondiente a áreas de control ambiental en el ámbito del proyecto. Las dos alternativas de cumplimiento no son excluyentes, y la participación que el área de control ambiental entregada represente en uno u otro porcentaje dependerá de las posibilidades de cada proyecto, sin que se pueda contabilizar la misma área dos veces.

El área a ceder que corresponde al área de Control Ambiental se podrá trasladar a otras zonas o realizar el pago compensatorio en dinero, cuando se den las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 338.

XIV. Pago compensatorio en dinero de las cargas urbanísticas por edificabilidad (artículo 340)

Para calcular el pago compensatorio en dinero de

las cargas urbanísticas de que trata el artículo 340, se precisa que cuando el proyecto este conformado por dos o más predios cuyo valor de referencia por m² sea diferente, este cálculo se realizará de acuerdo con el porcentaje de participación del área de terreno de cada uno de los predios incluidos en el proyecto. En todo caso, el parámetro Vref de la fórmula indicada en esta disposición corresponde al valor de referencia del metro cuadrado de suelo del predio o predios objeto de licenciamiento.

XV. Licencias de intervención y ocupación de espacio público (artículo 364)

Para dar aplicación de lo dispuesto en el artículo 364 al momento de licenciar, debe tenerse en cuenta que la autorización de reconstrucción y rehabilitación de andenes que puede otorgar el Curador Urbano no es una modalidad de Licencia de Intervención y Ocupación del Espacio Público y, por tanto, no le aplican las disposiciones previstas en el artículo en referencia, pues estas sólo aplican para las Licencias de Intervención y Ocupación de Espacio Público que son de exclusiva expedición por parte de IDU.

En los términos expuestos se efectúa el pronunciamiento de esta entidad.

GERARDO ARDILA CALDERÓN
Secretario Distrital de Planeación