

ASUNTOS TERRITORIALES – Regulación y reglamentación / DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – Decreto que permite la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público / SUBSUELO DE LAS PLAZAS Y PLAZOLETAS – Son áreas distintas a las plazas y plazoletas / SUBSUELO – Usos

Por una parte, el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 acude a la preposición “en” para indicar el lugar objeto de la prohibición y, por la otra, el artículo 1.º del Decreto 247 de 2010 se refiere a la palabra “bajo” para determinar la ubicación del equipamiento. El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra bajo, así: “[...] Dicho de una cosa: Que está en lugar inferior respecto de otras cosas de la misma especie o naturaleza [...]”. En efecto, mientras el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 prohíbe la construcción de canchas deportivas y equipamientos en las áreas destinadas a plazas y plazoletas, el artículo 1.º del Decreto Distrital 247 de 2010 autoriza la localización de servicios de la administración pública bajo las plazoletas. El acto administrativo acusado tiene por objeto ubicar equipamiento de servicios de la administración pública en el subsuelo de las plazoletas, en el área de actividad, comercio y servicios, zona de servicios empresariales, y zonas de servicios urbanos básicos, señaladas en las fichas reglamentarias. De acuerdo con la interpretación expuesta, los servicios de escala urbana, en el marco del Decreto 247 de 2010, no se localizarían en las plazoletas sino en las áreas subterráneas o en el subsuelo de ese lugar. La norma ídem acude a la palabra plazoleta como una referencia espacial para identificar la localización del subsuelo donde se ubicaría el equipamiento; en este orden de ideas, las sedes de los servicios de la administración pública funcionarían en un espacio cerrado, diferente al espacio abierto que caracteriza a las plazoletas. [...] En síntesis, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en el subsuelo pueden ubicarse parqueaderos, enlaces peatonales, publicidad exterior visual en el mobiliario urbano, zonas amarillas y red subterránea de infraestructura de servicios públicos; asimismo, es posible desarrollar actividades de aprovechamiento económico en enlaces peatonales y promoción de actividades culturales, cívicas e institucionales. En consecuencia, la Sala considera que la autorización de construir sótanos de parqueo bajo las plazas y plazoletas prevista en el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 no implica que en el espacio público conformado por el subsuelo de esas zonas o de otras edificaciones esté prohibido desarrollar otras actividades o localizar una infraestructura diferente a los parqueaderos.

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C. – Respecto del equipamiento de servicios de la administración pública en el marco del Decreto 190 de 2004 / EXCESO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C. – No se configura al expedir el Decreto 247 de 2010

[E]l Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., tiene facultades para reglamentar las normas generales previstas en el Decreto Distrital 190 de 2004 relacionadas con los equipamientos. En efecto, esa autoridad se ha encargado definir el ordenamiento de los usos dotacionales y ha adoptado los estándares urbanísticos, en el marco de la norma ídem. En el caso sub examine, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., en el artículo 1.º del Decreto 247 de 2010 permitió “[...] la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público y que se encuentren ubicadas en área de actividad, comercio y servicios, zona de servicios empresariales y zonas de servicios urbanos básicos, señaladas en las fichas reglamentarias [...]” La norma citada reglamenta la localización de un equipamiento de escala urbana que se encuentra dentro del

área de actividad dotacional y zona de servicios urbanos básicos, de acuerdo con el artículo 343 del Decreto Distrital 190 de 2004. Asimismo, prevé que este se ubicará en el área de actividad - comercio y servicios - zona de servicios empresariales y en zonas de servicios urbanos básicos. El artículo 346 ibídem establece que el área de actividad “comercio y servicios” es la que se designa a un suelo para la localización de establecimientos que ofrecen bienes en diferentes escalas, así como servicios a empresas y personas, e incluye los servicios empresariales como una zona de esa área, [...] Los numerales 2.º y 3.º del numeral 4.º del artículo 344 del Decreto Distrital 190 de 2004, sobre normas de uso dotacional, autorizan la localización de las sedes de la administración pública y servicios públicos de escala urbana y metropolitana dentro de la Pieza Centro Metropolitano, en el Eje Occidente y en el Centro Internacional en las zonas de servicios empresariales. Ahora bien, el artículo 343 ibídem prevé que el área de actividad dotacional es el que designa un suelo como lugar para la localización de los servicios necesarios para la vida urbana y para garantizar el recreo y el esparcimiento de la población, independientemente de su carácter público o privado e identificó, dentro de esta área, la zona de servicios urbanos básicos, [...] A su vez, el numeral 3.º del artículo 233 del Decreto Distrital 190 de 2004 define los servicios urbanos básicos como equipamientos destinados a la prestación de servicios administrativos y atención a los ciudadanos y los clasifica en: i) seguridad ciudadana; ii) defensa y justicia; iii) abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria; iv) recintos feriales; v) cementerios y servicios funerarios; vi) servicios de la administración pública; y vii) servicios de atención de usuarios de servicios públicos domiciliarios. El literal f) ídem establece que los servicios de la administración pública son áreas, edificaciones e instalaciones dedicadas a las actividades administrativas de todos los niveles. Agrupa, entre otros, las sedes de las diferentes entidades administrativas del Estado, representaciones diplomáticas, sedes de organismos internacionales, oficinas de entidades administradoras de servicios públicos y administraciones locales. En efecto, el Decreto Distrital 190 de 2004 previó, en el cuadro (I) Dotacionales, como lineamientos generales de localización de los servicios de la administración pública de escala urbana, entre otros, la zona de servicios urbanos básicos, [...]Teniendo en cuenta lo expuesto, la Sala concluye que el Decreto 190 Distrital de 2004 autorizó la localización de servicios de la administración pública de escala urbana en: i) la zona de servicios empresariales del área de actividad “comercio y servicios”; y ii) la zona de servicios urbanos básicos. En tal virtud, el artículo 1.º del Decreto 247 de 2010 permitió “[...] la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público y que se encuentren ubicadas en área de actividad y comercio, zona de servicios empresariales y zonas de servicios urbanos básicos, señalados en las fichas reglamentarias [...]”. En consecuencia, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., no incurrió en un exceso de la potestad reglamentaria al expedir el acto administrativo acusado toda vez que, como quedó expuesto, la autorización para localizar equipamiento en el espacio público atendió la norma objeto de reglamentación.

PLAZAS Y PLAZOLETAS – Son áreas de espacio público abiertas / PLAZAS – Prohibiciones: construcción de canchas deportivas y equipamientos. Artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 / PLAZAS – Construcción de sótanos de parqueo / SUBSUELO URBANO – Hace parte del sistema de espacio público / SUBSUELO DE LAS PLAZAS Y PLAZOLETAS – Son áreas distintas a las plazas y plazoletas

La Sala considera necesario precisar que la prohibición de construcción de canchas deportivas y equipamientos recae sobre las áreas destinadas a plazas y plazoletas, las cuales, como se estudió en el acápite anterior, son áreas de

espacio público abiertas. El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra abierta como aquello no murado o no cercado; por lo tanto, las plazas y plazoletas son áreas que no están cerradas. En contraste, los sótanos de parqueo son edificaciones situadas por debajo del nivel de la calle o de otras edificaciones, es decir, constituyen el área subterránea de una edificación y son espacios cerrados que no están al aire libre. El subsuelo urbano forma parte del sistema de espacio público, de acuerdo con el artículo 21 del Decreto Distrital 190 de 2004, según el cual, este -el sistema de espacio público- es el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas los antejardines y demás elementos naturales y contruidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos. De acuerdo con lo expuesto, el subsuelo, los sótanos o la parte inferior de las plazas y plazoletas son áreas diferentes a las plazas y plazoletas; en consecuencia, la prohibición prevista en el numeral 2.º del artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004, según la cual en las áreas destinadas a plazas o plazoletas no se podrá construir canchas o equipamientos, afecta de forma exclusiva a esos espacios públicos y no se extiende al subsuelo, a los sótanos o a la parte inferior de las edificaciones.

DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – Vigencia

El Decreto Distrital 190 de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., compiló los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial. La norma indicada supra fue derogada por el Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. [...] Sin embargo, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 27 de marzo de 2014, resolvió suspender provisionalmente “[...] los efectos del Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, “Por el cual se modifican 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”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. [...]”, con fundamento en que el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., carecía de competencia para adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial porque el Concejo Distrital se pronunció dentro del término legal respecto del Proyecto de Acuerdo de modificación excepcional de esa normativa. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 9 de diciembre de 2014, declaró la falta de competencia de esta Corporación por el factor funcional y ordenó remitir el proceso a los juzgados administrativos de Bogotá. El Juzgado Segundo Administrativo de la Sección Primera de Bogotá, mediante sentencia proferida el 17 de mayo de 2019, declaró la nulidad del Decreto Distrital 364 de 2013 y levantó las medidas cautelares. Las partes interpusieron recursos de apelación contra esa decisión y el Juzgado, mediante auto proferido el 30 de julio de 2019, concedió los recursos de apelación, los cuales no se han resuelto a la fecha, según la información del sistema de consulta de procesos. En consecuencia, está vigente el Decreto Distrital 190 de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

PLAZA – Alcance / PLAZOLETA – Alcance / PLAZA Y PLAZOLETA – Concepto. Artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004

El Instituto de Desarrollo Urbano, como entidad administradora del espacio público, definió las palabras plazas y plazoletas como “[...] áreas de espacio público abiertas, tratadas como zonas duras y destinadas al disfrute de los ciudadanos y las actividades de convivencia. Son áreas de espacio público abiertas y destinadas al disfrute de los ciudadanos. La diferencia entre cada una radica en la extensión del área. Su tratamiento arquitectónico se basa en materiales duros [...]”. En ese orden de ideas, las “[...] plazas son espacios abiertos que ocupan una manzana completa [...]” y las “[...] plazoletas son espacios abiertos que ocupan media manzana [...]”. En este contexto, las plazas y plazoletas son espacios urbanos y bienes de uso público de encuentro que se destinan a actividades de convivencia, expresiones cívicas, así como culturales y al disfrute de los ciudadanos; la diferencia entre estos radica en la extensión de su área. El Gobierno Nacional, por medio de sus políticas y desarrollo normativo, ha reiterado esta diferenciación. [...] En contraste, el Decreto Distrital 190 de 2004, a pesar de que aludió en varias de sus disposiciones a la palabra plazoleta, desarrolló únicamente el concepto de plaza. El artículo 266 ibídem se encuentra en el subcapítulo quinto del capítulo 10.º, sobre normas generales aplicables a los espacios peatonales, de los cuales forman parte las plazas y plazoletas. Esta norma define la zona objeto de regulación de acuerdo con lo previsto en el Anexo 6 del Decreto 619 de 2000, que fue compilado por el Decreto 190 de 2004, según el cual la plaza es un “[...] espacio abierto tratado como zona dura, destinado al ejercicio de actividades de convivencia ciudadana [...]”. El artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 reguló de forma general, las plazas y plazoletas porque no se refirió a la extensión de su área, sino a sus características y usos generales. En efecto, el concepto que introdujo para las plazas es el mismo al que acudió el Instituto de Desarrollo Urbano para definir las plazas y plazoletas. Por lo tanto, no encuentra asidero jurídico la afirmación de la parte demandante, según la cual, en el Decreto Distrital 190 de 2004 las palabras plaza y plazoletas **no** son sinónimas.

ADOPCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Marco normativo / MODIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Marco normativo / REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Marco normativo / COMPETENCIA DE LOS ALCALDES PARA REGULAR LOS USOS DEL SUELO - Marco normativo / COMPETENCIA DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRITALES PARA REGLAMENTAR LOS USOS DEL SUELO - Marco normativo

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 6 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 20 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 43 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 233 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 266 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 334 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 338 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 343 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 344 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 346 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 469 / DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004 – ARTÍCULO 268 / DECRETO 619 DE 2000 ANEXO 6 / DECRETO 463 DE 2003 – ARTÍCULO 10 / RESOLUCIÓN 0011 DE 2011 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ – ARTÍCULO 6 / DECRETO DISTRITAL 552 DE 2018 – ARTÍCULO 8 / DECRETO DISTRITAL 552 DE 2018 – ARTÍCULO 10

NORMA DEMANDADA: DECRETO 247 DE 2010 (30 de junio) DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00362-02

Actor: JORGE PABLO CHALELA ROMANO

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

Temas: Procedimiento para la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial - autoridades competentes para la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial - potestad reglamentaria del Alcalde Distrital - localización de los servicios de la administración Pública bajo plazoletas, en el marco del Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004¹, expedido por el Alcalde de Bogotá, D.C.

SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide, en segunda instancia, el recurso de apelación interpuesto por Bogotá, D.C., contra la sentencia proferida el 31 de julio de 2013 por la Subsección C en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La presente sentencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El señor Jorge Pablo Chalela Romano², en adelante la parte demandante, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad establecida en el artículo 84

¹ “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”

² En nombre propio. Cfr. Folio 1

del Decreto 1 de 2 de enero de 1984³, en adelante Código Contencioso Administrativo, contra Bogotá, D.C., en adelante, la parte demandada, para que se declare la nulidad del Decreto 247 de 30 de junio de 2010, *“Por el cual se permite la localización de servicios de la administración pública bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público”*, expedido por la parte demandada.

Pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

“[...]”

- 1. Que se declare la nulidad del Decreto Distrital 247 del 30 de junio de 2010, “Por el cual se permite la localización de servicios de la administración pública bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.*
- 2. Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió el acto para los efectos legales correspondientes [...]”⁴.*

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

3.1. El Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., expidió el Plan de Ordenamiento Territorial, por medio del Decreto Distrital 619 de 28 de julio 2000, con fundamento en el artículo 26 de la Ley 388 de 18 de julio de 1997⁵.

3.2. El Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., mediante el Decreto Distrital 469 de 23 de diciembre de 2003, revisó el Plan de Ordenamiento Territorial.

³ *“[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”*.

⁴ Cfr. Folio 1

⁵ *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”*

4. El artículo 285 *ibídem* previó la obligación, a cargo del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., de compilar en un cuerpo las normas vigentes del Decreto Distrital 619 de 2000 y la revisión adoptada mediante el Decreto Distrital 469 de 2003.

5. En cumplimiento de lo anterior, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., expidió el Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004, “*Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003*”.

6. El artículo 266 *ibídem* “[...] *consagra (sic) las normas para las plazas de uso público, y establece que bajo esos espacios públicos se permite la construcción de sótanos de parqueo (Numeral 1), o sea que excluye los demás usos. Agrega esa disposición que: “... En las áreas destinadas a plazas no se podrá construir canchas deportivas **ni equipamientos**” [...]*”⁶ (Destacado del texto).

7. Sin embargo, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., expidió el Decreto Distrital 247 de 2010, por medio del cual se permite la localización de servicios de la administración pública bajo plazoletas que forman parte del espacio público.

8. Los servicios de la administración pública corresponden al sistema de equipamientos y comprende áreas, edificaciones e instalaciones dedicadas a las actividades administrativas de todos los niveles.

Normas violadas

9. La parte demandante indicó como vulneradas las siguientes normas:

El numeral 7.º del artículo 313 de la Constitución Política;

El numeral 5.º del artículo 12 del Decreto 1421 de 21 de julio de 1993⁷;

Los artículos 24, 25 y 28, numeral 4.º, de la Ley 388;

El artículo 2.º de la Ley 902 de 26 de julio de 2004⁸;

⁶ Cfr. Folio 3

⁷ “*Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*”

⁸ “*Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones*”.

El artículo 12 de la Ley 810 de 13 de junio de 2003⁹;

Los artículos 5.º a 9.º del Decreto 4002 de 30 de noviembre de 2004¹⁰;

El artículo 1.º del Decreto 2079 de 25 de julio de 2003¹¹;

Los artículos 22 a 29 del Decreto 879 de 13 de mayo de 1998¹²;

Así como el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004.

Concepto de violación

10. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de la violación, así:

Primer cargo: Manifiesta violación del artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004, que reproduce el artículo 255 del Decreto Distrital 619 de 2000

10.1. Afirmó que el concepto de plazas y plazoletas es el mismo y que los servicios de la administración pública pertenecen al sistema de equipamientos y servicios urbanos básicos de Bogotá, D.C.

11. A su juicio, el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 permite únicamente la construcción de sótanos de parqueo bajo las plazas o plazoletas de uso público.

12. Citó los artículos 230, 233 y 266 del Decreto Distrital 190 de 2004, 255 del Decreto Distrital 619 de 2000 y 1.º y 2.º del Decreto Distrital 247 de 2010; a continuación, concluyó que “[...] mientras el artículo 266 del Decreto 190 de 2004 solo permite la construcción de sótanos de parqueo debajo de las plazas o plazoletas, el Decreto 247 de 2010, supuestamente reglamentario del primero, va más allá y autoriza servicios de la administración pública en tales espacios, o sea sedes de entidades administrativas del Estado, de organismos internacionales,

⁹ “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰ “Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997”

¹¹ “Por el cual se reglamenta el artículo 12 de la Ley 810 de 2003”.

¹² “Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial”

representaciones diplomáticas, oficinas de administraciones locales o de entidades administradoras de servicios públicos, entre otras. Este (sic) se traduce en una infracción ostensible y abierta del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. En síntesis, el Decreto 247 de 2010 está viciado de nulidad, porque infringe el artículo 266 del Decreto 190 de 2004, norma a la que ha debido sujetarse [...]”¹³.

Segundo cargo: Violación de los artículos 313 -numeral 7.º- de la Constitución Política y 12 -numeral 5.º- del Decreto 1421 de 1993

13. La parte demandante indicó que el numeral 7.º del artículo 313 de la Constitución Política y el numeral 5.º del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 prevén que los concejos municipales y distritales tienen como función la reglamentación de los usos del suelo y adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del Territorio.

14. Manifestó que “[...] con la expedición del Decreto 247 de 2010, el Alcalde Mayor de Bogotá creó una norma nueva sobre usos del suelo, incluso contraria al artículo 266 del Decreto 190 de 2004 (compilación del POT de Bogotá) Esto (sic) se traduce en la usurpación de una atribución directa y exclusiva del Concejo de Bogotá y, por ende, en la violación de los artículos 313, Numeral 7, de la Constitución Nacional (sic) y 12, numeral 5º, del Decreto 1421 de 1993 [...]”¹⁴.

Tercer cargo: Violación de los artículos 24, 25 y 28 -numeral 4.º- de la Ley 388; 2.º de la Ley 902; 12 de la Ley 810; 5.º a 9.º del Decreto 4002 de 2004; 1.º del Decreto 2079 de 2003; y 22 a 29 del Decreto 879 de 1998

15. Afirmó que el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., modificó y revisó el Plan de Ordenamiento Territorial sin cumplir el procedimiento y las condiciones previstos en el numeral 4.º del artículo 28 de la Ley 388 y los artículos 1.º del Decreto 2079 de 2003, 24 y 25 de la Ley 388, 22 a 29 del Decreto 879 de 1998, 12 de la Ley 810 y 5.º a 9.º del Decreto 4002 de 2004.

Solicitud de suspensión provisional del acto administrativo acusado

¹³Cfr. Folio 10

¹⁴ Cfr. Folio 11

16. La parte demandante solicitó, como medida cautelar, la suspensión provisional del acto administrativo acusado por la violación de las normas constitucionales y legales invocadas en la demanda.

Contestación de la demanda

17. La parte demandada¹⁵ contestó la demanda¹⁶ y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

Respecto del cargo de manifiesta violación del artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004, que reproduce el artículo 255 del Decreto Distrital 619 de 2000

17.1. Afirmó que el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 no prohíbe la localización de servicios de la administración pública en los términos indicados por la parte demandante; a su juicio, la norma restringe únicamente el funcionamiento de canchas deportivas y equipamientos en las áreas destinadas a plazas y el Decreto 247 de 2010 permite la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo las plazoletas que forman parte del espacio público que se encuentran ubicadas en área de actividad, comercio y servicios, zona de servicios empresariales y zonas de servicios urbanos básicos.

17.2. Manifestó que las palabras plaza y plazoleta tienen significados diferentes. Por una parte, plaza es definida en el Glosario Urbanístico de la Secretaría Distrital de Planeación como un espacio abierto tratado como zona dura, destinado al ejercicio de actividades de convivencia ciudadana y, por la otra, el Diccionario de la Real Academia Española indica que plazoleta significa plaza pequeña.

17.3. Sostuvo que los servicios urbanos básicos son inherentes a la función estatal, los cuales deben ser garantizados por la administración distrital de forma adecuada y eficaz para contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes y fortalecer la estructura urbana, la red de ciudades, el centro y las centralidades, así como las áreas estratégicas de integración.

¹⁵ Por medio de apoderado, a quien se le reconoció personería mediante providencia de 4 de junio de 2013 (Cfr. Fl. 71 a 72).

¹⁶ Cfr. Folios 37 a 46

17.4. Destacó que existe un déficit del suelo para localizar servicios de la administración pública que afecta la prestación de servicios que tiene a su cargo y que el acto administrativo acusado permite un mayor acceso de los ciudadanos a los servicios que ofrece la administración distrital.

Respecto del cargo de violación de los artículos 313 -numeral 7.º- de la Constitución Política y 12 -numeral 5.º- del Decreto 1421 de 1993

17.5. Manifestó que el acto administrativo acusado tiene fundamento en los numerales 1.º, 3.º, 4.º y 16 del artículo 38 del Decreto 1421 de 1993 y que a los alcaldes les corresponde reglamentar los acuerdos que expidan los concejos municipales.

17.6. Destacó que el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C, ejerce la potestad reglamentaria por medio de la expedición de decretos, órdenes y resoluciones.

17.7. Indicó que el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., por medio del acto administrativo acusado, ejerció la potestad reglamentaria y adecuó las normas generales a las circunstancias particulares del Distrito, lo cual permite que los ciudadanos accedan a los servicios públicos que se prestan en las plazoletas.

17.8. Citó la sentencia proferida el 7 de octubre de 2009 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, según la cual la potestad reglamentaria tiene como límites la competencia y la necesidad¹⁷.

17.9. Manifestó que, en el caso *sub examine*, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., tiene la facultad de velar por el respeto del espacio público, así como su destinación al uso común.

17.10. Reiteró que existe la necesidad de reglamentar el uso del suelo teniendo en cuenta el déficit de lugares disponibles para localizar servicios de la administración pública.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; providencia de 7 de octubre de 2009; C.P. Dr. Enrique Gil Botero; núm. único de radicación: 08448-01

18. En síntesis, la parte demandada precisó que el acto administrativo acusado no vulnera ninguna norma, se expidió en ejercicio de la potestad reglamentaria y dentro de los límites del Plan de Ordenamiento Territorial.

Respecto del cargo de violación de los artículos 24, 25 y 28 -numeral 4.º- de la Ley 388; 2.º de la Ley 902; 12 de la Ley 810; 5.º a 9.º del Decreto 4002 de 2004; 1.º del Decreto 2079 de 2003; y 22 a 29 del Decreto 879 de 1998

18.1. Afirmó que, de acuerdo con el numeral 7.º del artículo 1.º del Decreto Distrital 190 de 2004, uno de los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial es desarrollar instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo.

18.2. En su criterio, “[...] *el decreto demandado no pretende cambiar el uso del suelo bajo las plazuelas de la ciudad, lo que hace es fijar un parámetro en procura de brindar un lugar estratégico para la localización de servicios de la Administración Pública que permitirán mayor eficiencia y desconcentración en la atención al ciudadano, sin que ello impida el ejercicio y disfrute de las actividades de convivencia [...]*”¹⁸ y “[...] *aunque la decisión adoptada en el Decreto Distrital 247 de 2010 difiere del contenido del numeral 1º del artículo 266 del POT, la misma no conlleva el desbordamiento de las facultades del alcalde mayor porque el decreto acusado alude al mismo tema regulado en la disposición del POT que el demandante considera vulnerada, esto es, la destinación del espacio público al uso común, el cual, de conformidad con el artículo 82 Superior prevalecerá sobre el interés particular [...]*”¹⁹.

18.3. Reiteró que la ubicación de servicios de la administración pública bajo las plazuelas no afecta el deber de proteger el espacio público y su dedicación al uso común.

19. La parte demandada no propuso excepciones y aportó la copia auténtica del acto administrativo acusado, así como la exposición de motivos de este.

Actuaciones, en primera instancia

¹⁸ Folio 44

¹⁹ *Ibíd*

20. La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el 30 de junio de 2011²⁰, admitió la demanda y ordenó: i) notificar personalmente a la parte demandada y al Ministerio Público; ii) fijar en lista el proceso por el término de diez (10) días; y iii) oficiar a la parte demandada para que remitiera copia del expediente administrativo.

21. Asimismo, el Tribunal negó la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo acusado porque no encontró una infracción manifiesta de las normas invocadas en la demanda.

22. La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión indicada *supra*²¹ y la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 26 de julio de 2012²², confirmó el numeral 2.º del auto de 30 de junio de 2011, que negó la solicitud de suspensión provisional.

23. El proceso fue remitido a la Subsección en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el 5 de marzo de 2013²³.

24. El Tribunal, una vez vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 3 de julio de 2013²⁴, corrió traslado común a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión.

25. Las partes, demandante²⁵ y demandada²⁶, en los alegatos de conclusión, reiteraron los cargos expuestos en la demanda y los argumentos de la contestación.

Sentencia apelada

26. La Subsección C en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 31 de julio de 2013, resolvió lo siguiente:

²⁰ Cfr. Folios 18 a 21

²¹ Cfr. Folios 22 a 25

²² Cfr. Folios 8 a 21, cuaderno de apelación del auto

²³ Cfr. Folio 68

²⁴ Cfr. Folio 74

²⁵ Cfr. Folios 78 a 82

²⁶ Cfr. Folios 75 a 77

“[...] PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad del Decreto Distrital 247 del 30 de junio de 2010, “Por el cual se permite la localización de servicios de la administración pública bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá de conformidad con las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: ABSTIENESE de condenar en costas en esta instancia.

TERCERO: DEVUÉLVASE a la actora el remanente a su favor por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso, si lo hay.

CUARTO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las constancias secretariales del caso [...]²⁷.

Consideraciones del Tribunal

27. El Tribunal analizó los cargos que expuso la parte demandante, con fundamento en las pruebas, así:

Respecto del cargo de manifiesta violación del artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004, que establece de manera expresa la prohibición de construir canchas deportivas y equipamientos en las áreas destinadas a plazas

27.1. Se refirió a la protección especial del espacio público según la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁸ y precisó que el manejo de estas zonas corresponde a un interés colectivo, así como a criterios de seguridad y se encuentra limitada como imperativo constitucional.

27.2. Transcribió el acto administrativo acusado y concluyó lo siguiente:

²⁷ Cfr. Folio 129

²⁸ Citó la siguiente sentencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; providencia de 19 de agosto de 2010; núm. único de radicación: 68001-23-15-000-2004-00848-02(AP)

27.2.1. El Decreto Distrital 247 de 2010 equiparó el significado de las palabras plaza y plazoleta.

27.2.2. El Decreto Distrital 247 de 2010 “[...] [d]efinió particularidades diferentes para cada proyecto contemplando el manejo de agua ante la inundación de la superficie [...]”²⁹.

27.2.3. El Decreto Distrital 247 de 2010 estableció que la parte inferior de las plazoletas es el punto de encuentro de la ciudadanía.

27.3. Asimismo, recordó que el Decreto Distrital 190 de 2004 compiló el Plan de Ordenamiento Territorial de la parte demandada y su posterior revisión y fue expedido en desarrollo de la atribución legal conferida en el artículo 285 del Decreto Distrital 469 de 2009; en consecuencia, el acto administrativo acusado debía ser expedido en concordancia con los parámetros establecidos en esa disposición para zonas destinadas al ejercicio de la convivencia ciudadana, dentro de las cuales no es posible construir canchas deportivas ni equipamientos. Sobre el particular, indicó:

“[...] Por ende colige la Sala, que la regulación cuestionada en el sub examine debía realizarse en concordancia con los parámetros de tratamiento dispuestos para las zonas destinadas al ejercicio de la convivencia ciudadana, dentro de los cuales se especificó el imperativo de: “(...) 2. En las áreas destinadas a plazas no se podrá construir canchas deportivas ni equipamientos (...)”.

*Sobre el particular, si bien no es dable desconocer la defensa del demandado en el sentido de manifestar que la prohibición se dirige a las plazas y no a las plazoletas, enfatiza esta Corporación Judicial que la discusión del sub examine va más allá de la interpretación gramatical que se le da a dicha palabra, por cuanto lo que verdaderamente debe observarse son las implicaciones frente a la eficiencia de los servicios de la administración que se pretenden adecuar en esos lugares [...]”.*³⁰

27.4. A continuación, definió las palabras plaza y plazoleta e infirió que su diferencia radica en la extensión del área y “[...] no en relación a su

²⁹ Cfr. Folio 105

³⁰ Cfr. Folio 108

contextualización como espacios abiertos tratados en zonas duras, destinadas al ejercicio de actividades convivencia ciudadana, por ende a contrario sensu de lo manifestado por el apoderado del Distrito Capital ambas expresiones son equiparables máxime cuando el mismo Decreto cuya nulidad se pretende, realizó de manera textual dicha equivalencia [...]”³¹.

27.5. A su juicio, el acto administrativo acusado no tuvo en cuenta el Decreto Distrital 190 de 2004 que prohibió la construcción de canchas deportivas y equipamientos en las plazoletas.

27.6. Precisó que los servicios de la administración pública forman parte del grupo de equipamiento, de acuerdo con los artículos 233 a 236 del Decreto Distrital 190 de 2004, y que “[...] llama la atención de la Sala la ostensible divergencia en relación con el manejo de servicios públicos de la administración, por cuanto si bien en la parte motiva del pluricitado (sic) Decreto 247 de 2010, se hace alusión a que el mismo fue expedido de conformidad con el Decreto N° 190 de 2004, no obstante se denota que sus decisiones carecen de adecuación normativa ante la referida prohibición [...]”³².

27.7. Asimismo, indicó que el artículo 4.º del Decreto Distrital 190 de 2004 estableció la obligación de promover acciones y proyectos integrales de vivienda, servicios y actividades económicas que fortalezcan las ventajas competitivas y el ordenamiento de las ciudades de la red y que promuevan el mejoramiento de su funcionalidad y calidad urbana; sin embargo, precisó que la parte demandada no cumplió con esta obligación al expedir el Decreto Distrital 247 de 2010 “[...] ya que al obviar la limitación legal del manejo de las zonas subterráneas de las plazoletas, el desarrollo del marco integral de planeación y gestión urbana que planteó en su contenido entró en oposición a las reglas previas establecidas en relación a los procesos de construcción de infraestructura para la satisfacción de las necesidades de la población bajo postulados de integralidad, funcionalidad y calidad [...]”³³.

Respecto del cargo de violación del numeral 7.º del artículo 313 de la Constitución Política y del numeral 5.º del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993

³¹ Cfr. Folio 109

³² Cfr. Folio 113

³³ Cfr. Folio 114

27.8. Indicó que la parte demandada debe guiarse por el régimen especial previsto en los artículos 322 y siguientes de la Constitución Política, desarrollados por el Decreto 1421 de 1993 y los Acuerdos números 2.º de 1980, 18 de 1989 y 6.º de 1990, expedidos por el Concejo Distrital.

27.9. Consideró que las competencias sobre la protección del espacio público están distribuidas entre el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., y las alcaldías locales. En este contexto concluyó:

“[...] Advirtiendo las consideraciones anotadas, se evidencia una serie de facultades claramente definidas, donde se radica en cabeza del referido Alcalde el deber de vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo, uso del suelo y reforma urbana, por lo que de manera consecuente en virtud de la no observancia de la restricción constructiva en los espacios públicos citados, se desprende que tal compromiso legal dentro del sub lite se vulneró.

A su vez, encuentra la Sala, que dentro de los presupuestos anotados se observa que la actuación del burgomaestre implicó una nueva regulación en cuanto a que la modificación del manejo de las plazoletas por la inclusión de servicios que no fueron previstos en la respectiva compilación del POT y a su vez por la determinación de una variación en la estructura de estos sitios en lo referente al diseño de escales, drenajes y pendientes [...]”³⁴

27.10. Destacó que *“[...] siendo consecuente con la potestad del Concejo Distrital de adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del Territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo, dictando normas que demanden los procesos de urbanización, la construcción de vías y el equipamiento urbano, se entiende que en el presente caso al delimitarse una serie de cambios en relación a este tema se configuró una usurpación de competencias administrativas por parte de la referida autoridad distrital [...]”³⁵* .

Respecto del cargo por violación de los artículos 24, 25 y 28 -numeral 4.º- de la Ley 388; 2.º de la Ley 902; 12 de la Ley 810; 5.º a 9.º del Decreto 4002 de 2004; 1.º del Decreto 2079 de 2003; y 22 a 29 del Decreto 879 de 1998

³⁴ Cfr. Folio 117

³⁵ Cfr. Folio 118

27.11. Manifestó que las autoridades competentes, durante la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, deben surtir las etapas de concertación de las acciones urbanísticas para asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de todos los sectores de la vida económica y social.

27.12. Destacó que la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial debe cumplir las mismas etapas para su aprobación y fundamentarse en la evaluación, así como en el seguimiento de los cambios significativos sobre la población urbana y en el transporte masivo y en la ejecución de proyectos de renovación urbanística.

27.13. A su juicio, el acto administrativo acusado modificó estructuralmente las normas sobre el espacio público de las plazoletas; en consecuencia, este debió ser expedido por las autoridades competentes y de acuerdo con el procedimiento previsto por la normativa.

27.14. Concluyó que *“[...] en el caso sub examine el Decreto demandado se expidió sin cumplir las condiciones y el procedimiento regulado en las normas vigentes para la reforma del aludido Plan el cual integra etapas preliminares de diagnóstico, formulación, elementos de implementación y seguimiento de las mismas, de manera contraria a los lineamientos de la potestad reglamentaria que consagra la actuación de las autoridades administrativas de la mano con lo dispuesto por el legislador desde la perspectiva formal y no discrecional ante el imperativo de su estricto acatamiento [...]”*³⁶.

27.15. Aseguró que no desconoce la problemática que adujo la parte demandada en relación con el déficit del suelo para localizar servicios de la administración pública, sin embargo, en su criterio, el Tribunal tiene la obligación de procurar que las autoridades adopten la reglamentación sobre los usos del suelo de acuerdo con la normativa vigente, en especial con el deber de garantizar la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común.

27.16. Afirmó que *“[...] las normas urbanísticas estructurales y generales del P.O.T. siempre tendrán por objetivo asegurar la consecución (sic) de construcciones dentro de un marco garantista de sostenibilidad bajo los soportes técnicos que así lo permitan, los cuales dentro del sub lite no se prevén por cuanto*

³⁶ Cfr. Folio 126

las referidas plazoletas no cuentan con la idoneidad que amerita precisamente la ejecución de los servicios de la administración [...]”³⁷.

27.17. Por último, manifestó que no se configuraron los requisitos previstos en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo para condenar en costas a la parte demandada.

Recurso de Apelación

28. La parte demandada interpuso, dentro del término legal, recurso de apelación³⁸ contra la sentencia proferida, en primera instancia, y lo sustentó con fundamento en los siguientes argumentos: i) el acto administrativo acusado no vulneró el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2003 y las demás normas invocadas en la demanda; y ii) la parte demandada no incurrió en exceso de la potestad reglamentaria.

El acto administrativo acusado no vulneró el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2003 y las demás normas invocadas en la demanda

28.1. Manifestó que el Decreto Distrital 247 de 2010 no vulnera el artículo 266 del Plan de Ordenamiento Territorial ni las demás normas que invocó la parte demandante en la demanda, por el contrario, se ajusta al ordenamiento jurídico.

28.2. A su juicio, “[...] de la lectura del artículo 266 del POT, no se desprende que la localización de servicios de la Administración Pública esté prohibida. Las únicas obras que expresamente se encuentran restringidas en las áreas destinadas a las **plazas** son las canchas deportivas y equipamientos [...]”³⁹ (Resaltado del texto); el acto administrativo acusado permite la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo plazoletas que forman parte del espacio público y que se encuentran ubicadas en el área de actividad, comercio y servicios, zona de servicios empresariales, y zonas de servicios urbanos básicos.

28.3. Afirmó que los servicios urbanos básicos son inherentes a la función estatal, los cuales deben ser garantizados por la administración distrital de forma adecuada y eficaz, de acuerdo con la parte considerativa del acto administrativo acusado y el

³⁷ Cfr. Folio 128

³⁸ Cfr. Folios 132 a 134

³⁹ Cfr. Folio 132 vto.

documento explicativo que preparó la Secretaría Distrital de Planeación y el Departamento Administrativo del Espacio Público.

28.4. Sostuvo que el acto administrativo acusado permite mejorar el nivel de vida de los habitantes del territorio porque fortalece la estructura urbana, la red de ciudades de la región, el centro y las centralidades y las áreas estratégicas de integración, con base en la adecuación de equipamientos respecto de la localización de la demanda y el déficit del suelo, en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial.

28.5. Recordó que, en Bogotá, D.C., existe un déficit del suelo para localizar servicios de la administración pública que afecta el cumplimiento de sus funciones y que el Decreto Distrital 247 de 2010 brinda una solución a esta problemática al permitir que los ciudadanos accedan a estos servicios de forma fácil.

La parte demandada no incurrió en exceso de la potestad reglamentaria

28.6. Indicó que la parte demandada no incurrió en exceso de la potestad reglamentaria, sino que actuó en el marco de sus competencias.

28.7. Señaló que *“[...] las facultades del alcalde mayor, en especial las citadas en el epígrafe del acto demandado, le permiten ejercer la potestad reglamentaria, adecuar las normas generales a las circunstancias particulares de la ciudad. Además, de forma específica, el numeral 16 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 le impone el deber de velar porque se respete el espacio público y su destinación al uso común. En el caso particular, ese uso común se refleja en que los ciudadanos tengan el derecho a acceder a los servicios públicos que se localizarán bajo las plazoletas de la ciudad [...]”⁴⁰.*

28.8. Afirmó que la parte demandada no cambió el uso del suelo de las plazoletas, sino que fijó un parámetro que garantiza la localización de servicios de la administración pública en lugares estratégicos para desconcentrar la atención de los ciudadanos sin afectar el ejercicio de las actividades de convivencia.

28.9. Destacó que el Plan de Ordenamiento Territorial tiene como objetivo el desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del

⁴⁰ Cfr. Folio 133

mercado del suelo para la región, de acuerdo con el numeral 7.º del artículo 1.º del Decreto Distrital 190 de 2004.

28.10. En su criterio, “[...] aunque la decisión adoptada en el Decreto Distrital 247 de 2010 difiere del contenido del numeral 1.º del artículo 266 del POT, la misma no conlleva el desbordamiento de las facultades del alcalde mayor porque el decreto acusado alude al mismo tema regulado en la disposición del POT que el demandante considera vulnerada, esto es, la destinación del espacio público al uso común el cual, de conformidad con el artículo 82 Superior prevalecerá sobre el interés particular. La instalación de servicios de la Administración Pública bajo las plazoletas de la ciudad no riñe con el deber de proteger el espacio público y su dedicación al uso común; todo lo contrario, el establecimiento de estos servicios le permitirá a los ciudadanos que residen o trabajan cerca de las plazoletas en las que se instalen servicios de la administración ahorrar tiempo y dinero cuando quiera que necesiten realizar un trámite ante cualquiera de las entidades públicas del orden nacional o distrital que ordinariamente atienden en esta clase de sedes administrativas [...]”⁴¹.

29. Concluyó que el acto administrativo acusado fue expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria, dentro de los límites del Plan de Ordenamiento Territorial y atendiendo las normas de una categoría superior.

Actuaciones, en segunda instancia

30. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 22 de abril de 2014⁴², admitió el recurso de apelación que interpuso la parte demandada contra la sentencia proferida, en primera instancia.

31. Ejecutoriado el auto admisorio del recurso de apelación, el Despacho sustanciador, mediante auto de 31 de mayo de 2016⁴³, corrió traslado a las partes para que presentaran los alegatos por escrito dentro del término de diez (10) días, así como al Ministerio Público.

Alegatos de conclusión

⁴¹ Cfr. Folios 133 vto. y 134

⁴² Cfr. Folio 4, cuaderno de apelación de sentencia.

⁴³ Cfr. Folio 7, cuaderno de apelación de sentencia.

32. La **parte demandante**⁴⁴ reiteró los argumentos de la demanda, así como de la sentencia proferida, en primera instancia, y solicitó que se confirme esa providencia.

33. La **parte demandada**⁴⁵ reiteró los argumentos de la contestación de la demanda y del recurso de apelación.

Concepto del Ministerio Público

34. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa⁴⁶ conceptuó que se debe confirmar la sentencia proferida, en primera instancia.

35. Afirmó que “[...] es importante traer nuevamente a colación la confrontación de la norma acusada frente al Decreto 190 de 2004 para evidenciar la contradicción que se genera, pues si bien la norma acusada indica en su parte motiva que se expide conforme las (sic) disposiciones del Decreto 190 de 2004 al presentar las consideraciones de la misma pasa por alto la prohibición específica respecto a la construcción de canchas deportivas o equipamientos, indicando que los servicios de la administración pública para la desconcentración de la atención al ciudadano se encuentran clasificados como Servicios Urbanos Básicos y forman parte del sistema de equipamientos de conformidad con el Decreto 190 de 2004, evidenciándose que el Decreto previamente mencionado establece claramente y sin lugar a equívocos la prohibición expresa de no construcción de equipamientos en áreas indicadas como plazas [...]”⁴⁷.

36. En síntesis, el Representante del Ministerio Público considera que el acto administrativo acusado es contrario al Plan de Ordenamiento Territorial.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

37. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) el acto administrativo acusado; iii) los problemas jurídicos; iv) la vigencia del Decreto Distrital 190 de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.; v) el marco normativo del procedimiento para la adopción

⁴⁴ Cfr. Folios 11 a 14, cuaderno apelación sentencia.

⁴⁵ Cfr. Folios 8 a 9, cuaderno apelación sentencia.

⁴⁶ Cfr. Folios 17 a 19, cuaderno apelación sentencia.

⁴⁷ Cfr. Folio 25, cuaderno apelación sentencia

de los Planes de Ordenamiento Territorial, su modificación o revisión; vi) el marco normativo sobre la competencia de los alcaldes para regular los usos del suelo; vii) el marco normativo sobre la competencia de los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo; y viii) análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

38. Vistos el artículo 129⁴⁸ del Código Contencioso Administrativo, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308⁴⁹ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁵⁰, sobre el régimen de transición y vigencia, y, el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

39. Agotados los procedimientos inherentes al presente proceso y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso *sub lite*, como se desarrollará a continuación.

Acto administrativo acusado

40. El acto administrativo acusado es el siguiente:

41. Se procede a transcribir los apartes más relevantes, sin perjuicio de las citas que se hagan al analizar cada uno de los cargos.

⁴⁸ “[...] **ARTICULO 129. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. El grado jurisdiccional de consulta se surtirá en los eventos de que trata el artículo 184 de este Código [...]”

⁴⁹ “[...] Artículo 308. Régimen de Transición y Vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]”.

⁵⁰ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

41.1. El **Decreto 247 de 2010**, “por el cual se permite la localización de servicios de la administración pública bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. En el Decreto se indicó:

[...] CONSIDERANDO

Que los servicios urbanos básicos son servicios inherentes a la función estatal, los cuales deben ser garantizados por la Administración Distrital de forma adecuada y eficaz al ciudadano.

Que las plazoletas son espacio (sic) destinados al uso público que sirven como punto de encuentro de la ciudadanía.

Que de conformidad con la Cartilla de Andenes del Distrito Capital, las plazas son espacios abiertos tratados como zonas duras, destinados al ejercicio de convivencia ciudadana, recreación pasiva y congregación; las plazoletas son plazas de menor extensión en la mayoría de los casos, son áreas residuales del espacio público, geometría y dimensiones diferentes al andén, o áreas resultantes de la interacción de corredores peatonales.

Que dichas áreas deben cumplir los mismos requisitos de los andenes, en especial, lo relativo a discontinuidades que pueden tener sus superficies. Las pendientes que se deben dar a la superficie de estos espacios peatonales, dependen de las condiciones propias de cada proyecto, lo importante es mantener dentro de los parámetros de seguridad, generar escaleras cuando sean necesarias y diseñar los sistemas de drenaje para poder recoger y reducir la escorrentía, evitando la inundación de la superficie.

Que en las plazoletas se deben mantener pendientes del 2% hacia las estructuras de drenaje, para lo cual el proyectista debe buscar la mejor manera de disponer la superficie de estas zonas, en general en grandes superficies y/o terrenos muy planos, mediante quiebres alternos, en uno o dos sentidos, que conduzcan el agua hacia cañuelas, cárcamos o sumideros, los cuales deben tener capacidades hidráulicas, acordes con la (sic) áreas aferentes para cada uno de ellos.

Que el numeral primero del artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 establece que se podrán construir sótanos de parqueo bajo las plazas.

Que se podrán localizar servicios de la administración pública bajo las plazoletas que formen parte del espacio público construido dado que éstas constituyen un punto de encuentro de la ciudadanía que permite focalizar servicios complementarios para la desconcentración de la atención al ciudadano.

Que la prestación de servicios de la administración pública es correspondiente con la naturaleza de la estructura del espacio público construido por cuanto consolida las actividades de convivencia ciudadana.

Que uno de los objetivos de la Política de Dotación de Equipamientos, es el de mejorar el nivel de vida de los habitantes de la ciudad y la región, fortaleciendo la estructura urbana, la red de ciudades de la región, el centro y las centralidades y las áreas estratégicas de integración regional, con base en la adecuación de la oferta de equipamientos en relación a la localización de la demanda, de los déficit existentes, y de la mejor distribución en función de la adecuada integración con la región, en el marco de lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Que los servicios de la administración pública para la desconcentración de la atención al ciudadano se encuentran clasificados como Servicios Urbanos Básicos y forman parte del Sistema de Equipamientos, de conformidad con el Decreto Distrital 190 de 2004.

Que existe un déficit de suelo para localizar servicios de la administración pública con el fin de garantizar su prestación eficiente.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. *Se permite la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público y que se encuentren ubicadas en área de actividad, comercio y*

servicios, zona de servicios empresariales y zonas de servicios urbanos básicos, señaladas en las fichas reglamentarias.

Parágrafo. *El desarrollo de servicios permitidos no debe impedir el ejercicio de las actividades de convivencia ciudadana propias de las plazoletas.*

Artículo 2. *En las edificaciones construidas bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público, en los cuales se localicen servicios de la administración pública, se deberá garantizar la seguridad, salubridad y habitabilidad cumpliendo con lo dispuesto por el Acuerdo 20 de 1995, la Ley 400 de 1997, Decreto Nacional 1469 de 2010, Ley 361 de 1997, Decreto Distrital 108 de 1985, Decreto Distrital 1388 de 1976, Decreto Nacional 1538 de 2005, reglamento técnico de redes eléctricas –RETIE- y las normas que los sustituyan, modifiquen o adicionen, y demás normas distritales y nacionales vigentes [...]”⁵¹.*

Problemas jurídicos

42. Corresponde a la Sala, con fundamento en el recurso de apelación, determinar:

42.1. Si el acto administrativo acusado desconoce el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 y las normas invocadas en la demanda como violadas⁵² porque: i) permite la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo las plazoletas que forman parte del espacio público y que se encuentran ubicadas en área de actividad, comercio y servicios, zona de servicios empresariales, y zonas de servicios urbanos básicos; y ii) varió la estructura de los sitios que fueron objeto de regulación respecto al diseño de escaleras, drenajes y pendientes.

⁵¹ Cfr. Folios 31 a 33

⁵² La parte demandante invocó como normas violadas:

El numeral 7.º del artículo 313 de la Constitución Política

El numeral 5.º del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993.

Artículos 24, 25 y 28, numeral 4.º, de la Ley 388.

Artículo 2.º de la Ley 902.

Artículo 12 de la Ley 810

Artículos 5.º a 9.º del Decreto 4002 de 2004.

Artículo 1.º del Decreto 2079 de 2003.

Artículos 22 a 29 del Decreto 879 de 1998.

Artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004.

42.2. Si el acto administrativo acusado desconoció la potestad reglamentaria del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

42.3. Si el acto administrativo acusado modificó o revisó el Decreto Distrital 190 de 2004 y, por lo tanto, la parte demandada desconoció el procedimiento previsto en la normativa para el efecto.

43. En este orden de ideas, la Sala determinará si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida, en primera instancia.

Marco normativo del procedimiento para la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial, su modificación o revisión

44. Visto el artículo 9.º de la Ley 388, el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal o distrital; contiene un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico y la utilización del suelo.

45. Los municipios o distritos deben formular el Plan de Ordenamiento Territorial, teniendo en cuenta las siguientes etapas⁵³:

45.1. **Etapas preliminar**⁵⁴, que comprende un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y de los procesos participativos requeridos para la elaboración del plan; la identificación de los recursos y actividades necesarias para la elaboración del plan; la definición de los temas estratégicos y prioritarios de la proyección espacial de actividades en el territorio en función de la vocación del municipio o distrito, de conformidad con las políticas sociales y económicas definidas en el Plan de Desarrollo; y la formulación de la estrategia de articulación con el Plan de Desarrollo y otros planes sectoriales. La autoridad competente debe obtener como resultados la cartografía, escenarios de ordenamiento del territorio para el futuro desarrollo del municipio o distrito y un documento síntesis de la primera valoración sobre el estado general de la información, los vacíos y las

⁵³ Artículo 22 del Decreto 879 de 1998. Esta norma fue compilada por el Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁵⁴ Artículo 23 *Ibidem*

entidades responsables, así como las conclusiones que permitan una aproximación a los problemas y conflictos del ente territorial.

45.2. **Etapas de Diagnóstico**⁵⁵, la cual permite consolidar la imagen actual del territorio para confrontarlo con la imagen que se proyecte y formular adecuadamente el pronóstico general de desarrollo del municipio o distrito, en términos espaciales. Incluye el análisis de la visión urbano-regional del municipio o distrito; las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural, ambiental, económico, social, cultural e institucional; y los atributos o elementos estructurantes del territorio. La autoridad competente debe obtener como resultados la presentación del diagnóstico para cada uno de los temas, los planos técnicos y la percepción social de la visión urbano-regional, las dimensiones y los atributos, así como un documento síntesis.

45.3. **Formulación del plan**⁵⁶. Comprende el proceso de la toma de las decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, las cuales se traducen en el componente general y su contenido estructural, urbano y rural. Incluye acciones y actuaciones que deben ser incorporadas en el programa de ejecución. Los resultados de esta etapa son el documento técnico soporte, el documento resumen y el acuerdo que adopta el plan.

45.4. **Implementación**⁵⁷, que comprende las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del Plan de Ordenamiento, respecto a las áreas financieras, de capacidad institucional, de desarrollo técnico y de capacidad de convocatoria y concertación.

45.5. **Evaluación y seguimiento**⁵⁸, que se desarrolla de manera permanente durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial.

46. Visto el artículo 24 de la Ley 388, el alcalde distrital o municipal es el responsable de coordinar la formulación oportuna del Plan de Ordenamiento Territorial y para la misma, es necesario que se surtan los trámites de concertación institucional y consulta ciudadana, así:

⁵⁵ Artículo 24 *Ibídem*

⁵⁶ Artículo 25 *Ibídem*

⁵⁷ Artículo 26 *Ibídem*

⁵⁸ Artículo 27 *Ibídem*

46.1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia y sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos.

46.2. Se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

46.3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación para que rinda concepto y formule recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

46.4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opinión a los gremios económicos y profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales; expondrá los documentos básicos del plan en sitios accesibles a todos los interesados; y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio.

46.5. La autoridad competente evaluará las recomendaciones y observaciones indicadas *supra*, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan, y pondrá en marcha los mecanismos de participación comunal.

47. La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

48. Agotadas las etapas anteriores, la autoridad competente presentará el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial al Concejo municipal o distrital,

dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación.

49. Además, es posible adelantar la revisión y ajuste de los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, cuando esté vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes⁵⁹. Asimismo, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del plan de ordenamiento territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano, podrá emprenderse en cualquier momento, cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación⁶⁰.

50. Vistos los numerales 4.º y 5.º del artículo 28 de la Ley 388, las revisiones de los planes de ordenamiento territorial están sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macro proyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

51. Visto el artículo 7.º del Decreto 4002 de 2004 que prevé que “[...] [t]odo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los **mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997** [...]” (Resaltado fuera de texto).

Marco normativo sobre la competencia de los alcaldes para regular los usos del suelo

⁵⁹ Artículo 5.º Decreto 4002 de 2004

⁶⁰ Artículo 6.º *ibídem*

52. Vistos los numerales 5.º y 8.º del artículo 315 de la Constitución Política, son atribuciones del alcalde presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdos sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio; así como colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que solo se ocupará de temas y materias para los cuales fue citado.

53. Vistos los numerales 3.º, 4.º, 12 y 13 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 que prevén las siguientes atribuciones del Alcalde Mayor: i) dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito; ii) ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarias para asegurar la debida ejecución de los acuerdos; iii) presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del Distrito; y iv) colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones y presentarle un informe anual sobre la marcha de la administración.

54. Visto el artículo 24 de la Ley 388, el alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar **la formulación oportuna del Plan de Ordenamiento Territorial** y de agotar las instancias de coordinación y consulta.

55. Visto el artículo 25 *ibídem*, el alcalde, después de surtir la etapa de participación democrática y concertación interinstitucional, tiene la obligación de presentar a consideración del Concejo Distrital o municipal el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial. En el evento en que el Concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el Concejo deberá contar con la aceptación de la administración.

56. Visto el artículo 26 *ibídem*, transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial sin que el Concejo municipal o distrital adopte alguna decisión, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

57. Visto el numeral 5.º del artículo 28 de la Ley 388, las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior. Asimismo, la norma indica que en “[...] *las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluarán por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos, y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos [...]*”.

58. Visto el párrafo del artículo 5.º del Decreto 4002 de 2004, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos, por razones de interés público excepcional o de fuerza mayor o caso fortuito.

59. Visto el artículo 6.º *ibídem*, “[...] *la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación [...]*”.

60. Visto el artículo 12 de la Ley 810, si el Concejo no aprueba en noventa (90) días la iniciativa de revisión o ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial ya adoptado por la entidad territorial, el alcalde podrá adoptar la iniciativa mediante decreto.

61. De acuerdo con lo anterior, los alcaldes tienen competencia para presentar ante los concejos los proyectos de Plan de Ordenamiento Territorial, su modificación o revisión; sin embargo, a los concejos les corresponde expedir las normas que reglamenten los usos del suelo y que aprueben ese instrumento de planificación. Los alcaldes tienen la competencia para adoptar excepcionalmente los planes de Ordenamiento Territorial, su modificación o revisión cuando el

Concejo no emita un pronunciamiento positivo o negativo dentro del término establecido en la ley⁶¹.

Marco normativo sobre la competencia de los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo

62. Visto el numeral 7.º del artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los concejos reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas como la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

63. Visto el numeral 5.º del artículo 12 del Decreto Ley 1421, le corresponde al Concejo Distrital adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del Territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con este fin, debe dictar las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano.

64. Visto el artículo 12 de la Ley 810, los concejos municipales y distritales podrán revisar y hacer ajustes a los planes de ordenamiento territorial adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.

65. Visto el artículo 5.º del Decreto 4002 de 2004, los concejos municipales y distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

66. De acuerdo con lo anterior, los concejos municipales y distritales tienen la competencia para reglamentar el uso del suelo en su territorio. En efecto, la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que a estos órganos les corresponde organizar el uso y la distribución del suelo en el respectivo territorio, lo cual comprende las obligaciones de velar por la existencia de la reglamentación que permita la destinación del suelo para diferentes actividades y que exista un régimen que permita la verificación de su cumplimiento, así como la preservación

⁶¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto proferido el 27 de marzo de 2014; C.P. Dra. María Elizabeth García González; núm. único de radicación 11001-03-24-000-2013-00624-00.

de la convivencia y la armonía en el territorio, a través de los diferentes mecanismos de intervención urbanística⁶².

Análisis del caso concreto

67. Visto el marco normativo en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

68. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas solicitadas, decretadas y recaudadas, en primera instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del Decreto 1400 de 6 de agosto de 1970, en adelante Código de Procedimiento Civil⁶³, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida, instancia.

Cuestión preliminar: Vigencia del Decreto Distrital 190 de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

69. El Decreto Distrital 190 de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., compiló los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial.

70. La norma indicada *supra* fue derogada por el Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

71. En efecto, el artículo 565 del Decreto Distrital 364 de 2013 prevé:

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia proferida el 5 de febrero de 2015; C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso; núm. único de radicación: 25000-23-24-000-2006-00457-01

⁶³ Esta norma es aplicable teniendo en cuenta que el Tribunal concedió el recurso de apelación mediante auto de 4 de septiembre de 2013, según obra a folio 136

*“[...] **Artículo 565.- Derogatorias.** El presente Plan rige a partir de la fecha de su publicación y **deroga el Decreto 619 de 2000, el Decreto 469 de 2003 y el Decreto 190 de 2004**, sin perjuicio de lo dispuesto sobre el régimen de transición del presente Plan y las remisiones expresas que se hagan en este Decreto a las disposiciones de los decretos citados; deroga igualmente todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Acuerdo 13 de 1998, salvo sus artículos 7 y 9 que continúan vigentes [...]”*
(Resaltado fuera de texto).

72. Sin embargo, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 27 de marzo de 2014, resolvió suspender provisionalmente *“[...] los efectos del Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, “Por el cual se modifican 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”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. [...]”*⁶⁴, con fundamento en que el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., carecía de competencia para adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial porque el Concejo Distrital se pronunció dentro del término legal respecto del Proyecto de Acuerdo de modificación excepcional de esa normativa.

73. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 9 de diciembre de 2014, declaró la falta de competencia de esta Corporación por el factor funcional y ordenó remitir el proceso a los juzgados administrativos de Bogotá⁶⁵.

74. El Juzgado Segundo Administrativo de la Sección Primera de Bogotá, mediante sentencia proferida el 17 de mayo de 2019, declaró la nulidad del Decreto Distrital 364 de 2013 y levantó las medidas cautelares. Las partes interpusieron recursos de apelación contra esa decisión y el Juzgado, mediante auto proferido el 30 de julio de 2019, concedió los recursos de apelación⁶⁶, los

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto de 27 de marzo de 2014; C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso; núm. único de radicación 11001-03-24-000-2013-00624-00

⁶⁵ Consulta de procesos:

<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=exsbS3DmgkPL5LIMy%2fwmQruBqsY%3d>

⁶⁶ Consulta de procesos:

<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=exsbS3DmgkPL5LIMy%2fwmQruBqsY%3d>

cuales no se han resuelto a la fecha, según la información del sistema de consulta de procesos.

75. En consecuencia, está vigente el Decreto Distrital 190 de 2004, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

Acervo probatorio

76. Del material probatorio allegado al proceso, se destaca el Proyecto de Decreto 247 de 2010⁶⁷.

77. La Sala procede a realizar el análisis de los cargos expuestos por la parte demandante y de los argumentos de la contestación de la demanda, de acuerdo con los problemas jurídicos indicados *supra*.

Concordancia del Decreto 247 de 2010, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., con el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004

78. La parte demandada afirmó que “[...] de la lectura del artículo 266 del POT, no se desprende que la localización de servicios de la Administración Pública esté prohibida. Las únicas obras que expresamente se encuentran restringidas en las áreas destinadas a las **plazas** son las canchas deportivas y equipamientos [...]”⁶⁸ (Resaltado del texto) y el Decreto 247 de 2010 permite la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo **plazoletas** que forman parte del espacio público y que se encuentran ubicadas en el área de actividad, comercio y servicios, zona de servicios empresariales, y zonas de servicios urbanos básicos.

79. El argumento indicado *supra* parte de los supuestos, según los cuales: i) las palabras plaza y plazoletas son diferentes y ii) que el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 prohíbe únicamente la construcción de canchas y equipamientos en las plazas; a juicio de la parte demandante, la construcción de obras para prestar servicios de la administración pública no está prohibida.

80. La Sala, teniendo en cuenta lo anterior, abordará el estudio de las siguientes cuestiones: i) alcance de las palabras plaza y plazoleta en el artículo 266 del

⁶⁷ Folios 34 a 36 y 50 a 52

⁶⁸ Cfr. Folio 132 vto.

Decreto Distrital 190 de 2004; ii) alcance de la prohibición prevista en el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004; y iii) la comparación entre esa norma y el acto administrativo acusado.

Alcance de las palabras plaza y plazoleta en el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004

81. El artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 prevé:

“[...] Artículo 266. Normas para Plazas (artículo 255 del Decreto 619 de 2000).

Son espacios abiertos tratados como zonas duras, destinadas al ejercicio de actividades de convivencia ciudadana. Se regirán por los siguientes parámetros:

- 1. Se podrán construir sótanos de parqueo bajo las plazas.*
- 2. En las áreas destinadas a plazas no se podrá construir canchas deportivas ni equipamientos.*

Parágrafo. (Adicionado por el artículo 195 del Decreto 469 de 2003)
En las plazas y plazoletas que se encuentren ubicadas en zonas de uso comercial y de servicios, se podrá localizar mobiliario urbano para servicios alimentarios en una franja no mayor a 3.00 metros, contada a partir del paramento de construcción, para ser utilizada temporalmente con los elementos adoptados en la cartilla de Mobiliario Urbano del Distrito para antejardines [...]” (Subrayado fuera de texto).

82. El Instituto de Desarrollo Urbano, como entidad administradora del espacio público, definió las palabras plazas y plazoletas como ***“[...] áreas de espacio público abiertas, tratadas como zonas duras y destinadas al disfrute de los ciudadanos y las actividades de convivencia. Son áreas de espacio público abiertas y destinadas al disfrute de los ciudadanos. La diferencia entre cada una radica en la extensión del área. Su tratamiento arquitectónico se basa en***

materiales duros [...]”⁶⁹ (Resaltado fuera de texto). En ese orden de ideas, las “[...] plazas son espacios abiertos que ocupan una manzana completa [...]”⁷⁰ y las “[...] plazoletas son espacios abiertos que ocupan media manzana [...]”⁷¹.

83. En este contexto, las plazas y plazoletas son espacios urbanos y bienes de uso público de encuentro que se destinan a actividades de convivencia, expresiones cívicas, así como culturales y al disfrute de los ciudadanos; la diferencia entre estos radica en la extensión de su área.

84. El Gobierno Nacional, por medio de sus políticas y desarrollo normativo, ha reiterado esta diferenciación.

85. El Documento CONPES 3718 de 2012, sobre la política nacional de espacio público, precisó que las plazas constituyen “[...] **el espacio libre tratado como zona dura, que posee un carácter colectivo y se destina al uso cotidiano, al servir de soporte a eventos públicos; es lugar de encuentro y relaciones entre los ciudadanos, en el cual predominan los elementos arquitectónicos sobre los paisajísticos naturales, y el peatón tiene una condición preponderante [...]**” (Resaltado fuera de texto); ese Documento definió las plazoletas como “[...] **espacios libres, tratados principalmente como zona dura que posee una dimensión menor a una plaza, y que por ende no posee una connotación de uso masivo [...]**” (Resaltado fuera de texto).

86. De la misma forma, en el Documento Técnico Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., de noviembre de 2018 se señaló que las “[...] *plazas y plazoletas son espacios abiertos, con áreas duras, destinados a la más variada gama de posibles actividades humanas, como la libre circulación, el encuentro casual, el encuentro comunitario, el intercambio comercial, la contemplación, la recreación activa y pasiva, la expresión política, la representación simbólica, la conservación de valores patrimoniales y culturales. Dado que en el Distrito Capital han venido surgiendo estos espacios sin precisiones claras sobre su manejo, se hace necesario establecer unas definiciones claras y un régimen de*

⁶⁹ <https://www.idu.gov.co/page/plazas-y-plazoletas>

⁷⁰ *Ibídem*

⁷¹ *Ibídem*

usos y de diseño [...]”⁷². Este documento, definió las plazas y plazoletas en virtud de la funcionalidad que otorga su extensión, en los siguientes términos:

“[...] De acuerdo con su función, las áreas de plazas y plazoletas se definen en los siguientes términos:

- Las plazas de Bogotá se caracterizan por conformar centros o polos de atracción de las dinámicas urbanas, por su gran tamaño y localización con respecto a los centros fundacionales de la ciudad o a centros reconocidos de actividad comercial o cultural, por constituirse en hitos de la memoria colectiva, por representar momentos decisivos de la historia local y nacional, por estar generalmente confinadas por múltiples edificaciones institucionales con valor patrimonial, por ofrecer espacios abiertos para los encuentros masivos y el reconocimiento colectivo, y por cumplir una función estructuradora del tejido urbano.

- Las plazoletas de Bogotá se caracterizan por conformar lugares de paso o nodos de transición alrededor de los cuales se concentra cierta dinámica institucional y comercial, por contar con al menos un bien de interés cultural que le da su identidad o con algún hecho urbano representativo, por ofrecer espacios acondicionados para el descanso, el encuentro y el intercambio temporal, y por conformar espacios intermedios entre grandes edificaciones de usos dotacionales, comerciales, industriales o de servicios, y el espacio público para la circulación [...]”⁷³

87. En contraste, el Decreto Distrital 190 de 2004, a pesar de que aludió en varias de sus disposiciones a la palabra plazoleta⁷⁴, desarrolló únicamente el concepto de plaza.

88. El artículo 266 *ibídem* se encuentra en el subcapítulo quinto del capítulo 10.º, sobre normas generales aplicables a los espacios peatonales, de los cuales forman parte las plazas y plazoletas. Esta norma define la zona objeto de regulación de acuerdo con lo previsto en el Anexo 6 del Decreto 619 de 2000, que fue compilado por el Decreto 190 de 2004, según el cual la plaza es un “[...]”

⁷²http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/4-DOCUMENTO-TECNICO-DE_SOPORTE/_Libro%201%20DTS.pdf

⁷³ *Ibídem*

⁷⁴ Artículos 246, 253, 256, 257, 259 y 362

espacio abierto tratado como zona dura, destinado al ejercicio de actividades de convivencia ciudadana [...]” (Resaltado fuera de texto).

89. El artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 **reguló de forma general**, las plazas y plazoletas porque **no se refirió a la extensión de su área, sino a sus características y usos generales**. En efecto, el concepto que introdujo para las plazas **es el mismo al que acudió el Instituto de Desarrollo Urbano para definir las plazas y plazoletas**.

90. Por lo tanto, no encuentra asidero jurídico la afirmación de la parte demandante, según la cual, en el Decreto Distrital 190 de 2004 las palabras plaza y plazoletas **no** son sinónimas.

Alcance de la prohibición prevista en el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004

91. Teniendo en cuenta que el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 desarrolló el concepto de plazas a partir de las características generales que comparten las plazas y plazoletas, sus prohibiciones se extienden a estos dos (2) bienes de uso público.

92. La norma indicada *supra* permitió la construcción de sótanos de parqueo **bajo** esas zonas, así como la localización de mobiliario urbano para servicios alimentarios en una franja no mayor a 3.00 metros, contada a partir del paramento de construcción, en las plazas y plazoletas que se encuentren ubicadas en zonas de uso comercial y de servicios y prohibió la construcción de canchas deportivas y equipamientos, en los siguientes términos:

“[...] Artículo 266. Normas para Plazas (artículo 255 del Decreto 619 de 2000).

Son espacios abiertos tratados como zonas duras, destinadas al ejercicio de actividades de convivencia ciudadana. Se regirán por los siguientes parámetros:

1. Se podrán construir sótanos de parqueo **bajo** las plazas.

2. En las áreas destinadas a plazas no se podrá construir canchas deportivas ni equipamientos [...]

Parágrafo. (Adicionado por el artículo 195 del Decreto 469 de 2003)

En las plazas y plazoletas que se encuentren ubicadas en zonas de uso comercial y de servicios, se podrá localizar mobiliario urbano para servicios alimentarios en una franja no mayor a 3.00 metros, contada a partir del paramento de construcción, para ser utilizada temporalmente con los elementos adoptados en la cartilla de Mobiliario Urbano del Distrito para antejardines [...]" (Subrayado fuera de texto).

93. La Sala considera necesario precisar que la prohibición de construcción de canchas deportivas y equipamientos recae sobre las **áreas destinadas a plazas y plazoletas**, las cuales, como se estudió en el acápite anterior, son áreas de espacio público **abiertas**.

94. El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra abierta como aquello **no murado o no cercado**; por lo tanto, las plazas y plazoletas son áreas que no están cerradas.

95. En contraste, los **sótanos de parqueo** son edificaciones situadas por debajo del nivel de la calle o de otras edificaciones, es decir, constituyen el área subterránea de una edificación y son espacios cerrados que no están al aire libre.

96. El subsuelo urbano forma parte del sistema de espacio público, de acuerdo con el artículo 21 del Decreto Distrital 190 de 2004, según el cual, este -el sistema de espacio público- es el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, **el subsuelo**, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas los antejardines y demás elementos naturales y contruidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos.

97. De acuerdo con lo expuesto, el subsuelo, los sótanos o la parte inferior de las plazas y plazoletas **son áreas diferentes** a las plazas y plazoletas; en consecuencia, la prohibición prevista en el numeral 2.º del artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004, según la cual en las áreas destinadas a plazas o plazoletas no se podrá construir canchas o equipamientos, afecta de forma exclusiva a esos

espacios públicos y no se extiende al subsuelo, a los sótanos o a la parte inferior de las edificaciones.

Comparación entre el acto administrativo acusado y el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004

98. El artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 y el Decreto 247 de 2010, expedidos por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., prevén lo siguiente:

Artículo 266 del Decreto 190 de 2004	Decreto 247 de 2010
<p>"[...] Artículo 266. Normas para Plazas (artículo 255 del Decreto 619 de 2000).</p> <p>Son espacios abiertos tratados como zonas duras, destinadas al ejercicio de actividades de convivencia ciudadana. Se regirán por los siguientes parámetros:</p> <p>1. Se podrán construir sótanos de parqueo bajo las plazas.</p> <p>2. En las áreas destinadas a plazas no se podrá construir canchas deportivas ni equipamientos.</p> <p>Parágrafo. (Adicionado por el artículo 195 del Decreto 469 de 2003) En las plazas y plazoletas que se encuentren</p>	<p>"[...] Artículo 1. Se permite la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público y que se encuentren ubicadas en área de actividad, comercio y servicios, zona de servicios empresariales y zonas de servicios urbanos básicos, señaladas en las fichas reglamentarias.</p> <p>Parágrafo. El desarrollo de servicios permitidos no debe impedir el ejercicio de las actividades de convivencia ciudadana propias de las plazoletas.</p> <p>Artículo 2. En las edificaciones construidas bajo las plazoletas</p>

<p><i>ubicadas en zonas de uso comercial y de servicios, se podrá localizar mobiliario urbano para servicios alimentarios en una franja no mayor a 3.00 metros, contada a partir del paramento de construcción, para ser utilizada temporalmente con los elementos adoptados en la cartilla de Mobiliario Urbano del Distrito para antejardines [...]” (Resaltado fuera de texto original).</i></p>	<p><i>que hacen parte del espacio público, en los cuales se localicen servicios de la administración pública, se deberá garantizar la seguridad, salubridad y habitabilidad cumpliendo con lo dispuesto por el Acuerdo 20 de 1995, la Ley 400 de 1997, Decreto Nacional 1469 de 2010, Ley 361 de 1997, Decreto Distrital 108 de 1985, Decreto Distrital 1388 de 1976, Decreto Nacional 1538 de 2005, reglamento técnico de redes eléctricas –RETIE- y las normas que los sustituyan, modifiquen o adicionen, y demás normas distritales y nacionales vigentes [...]” (Resaltado fuera de texto original).</i></p>
---	---

99. Por una parte, el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 acude a la preposición “en” para indicar el lugar objeto de la prohibición y, por la otra, el artículo 1.º del Decreto 247 de 2010 se refiere a la palabra “bajo” para determinar la ubicación del equipamiento.

100. El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra bajo, así: “[...] Dicho de una cosa: Que está en lugar inferior respecto de otras cosas de la misma especie o naturaleza [...]”.

101. En efecto, mientras el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 prohíbe la construcción de canchas deportivas y equipamientos **en** las áreas destinadas a plazas y plazoletas, el artículo 1.º del Decreto Distrital 247 de 2010 autoriza la localización de servicios de la administración pública **bajo** las plazoletas.

102. El acto administrativo acusado tiene por objeto ubicar equipamiento de servicios de la administración pública en el subsuelo de las plazoletas, en el área de actividad, comercio y servicios, zona de servicios empresariales, y zonas de servicios urbanos básicos, señaladas en las fichas reglamentarias.

103. De acuerdo con la interpretación expuesta, los servicios de escala urbana, en el marco del Decreto 247 de 2010, **no** se localizarían en las plazoletas sino en las áreas subterráneas o en el subsuelo de ese lugar.

104. La norma *ídem* acude a la palabra plazoleta como una referencia espacial para identificar la localización del subsuelo donde se ubicaría el equipamiento; en este orden de ideas, las sedes de los servicios de la administración pública funcionarían en un espacio cerrado, diferente al espacio abierto que caracteriza a las plazoletas.

105. Ahora bien, el demandante manifestó que el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 permite únicamente la construcción de sótanos de parqueo bajo las plazas y plazoletas, en consecuencia, “[...] *excluye los demás usos [...]*”⁷⁵; según su criterio, la norma contiene una prohibición implícita para que bajo las plazas y plazoletas no funcionen servicios o se realicen actividades diferentes a la de los parqueaderos.

106. Sobre el particular, la Sala considera que la interpretación indicada *supra* desconoce el Decreto Distrital 190 de 2004 y sus desarrollos normativos porque estos reconocen el subsuelo como parte del sistema de espacio público⁷⁶ y prevén que este espacio urbano puede tener varios usos, como se explica a continuación.

107. El artículo 268 *ibídem* establece que los “[...] *puentes y enlaces peatonales hacen parte del espacio público y **para su desarrollo se podrá utilizar el espacio aéreo o el subsuelo [...]***” (Destacado fuera de texto); así las cosas, los enlaces

⁷⁵ Cfr. Folio 3

⁷⁶ El artículo 21 del Decreto 190 de 2004 establece:

“[...] Artículo 21. Sistema de espacio público (artículo 21 del Decreto 469 de 2003). Es el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y contruidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos.

Es una red que responde al objetivo general de garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales, y está integrado funcionalmente con los elementos de la Estructura Ecológica Principal, a la cual complementa con el fin de mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad de la ciudad en general [...]

pueden construirse entre inmuebles privados y elementos del espacio público y entre bienes de uso público.

108. El párrafo del artículo 10.º del Decreto 463⁷⁷ de 22 de diciembre 2003⁷⁸, vigente cuando se expidió el acto administrativo acusado, prohibía usos temporales en los túneles peatonales; sin embargo, preveía que los estacionamientos son componentes del espacio público susceptibles de aprovechamiento económico.

109. Asimismo, el artículo 6.º de la Resolución núm. 0011 de 4 de enero de 2011, expedida por el Secretario Distrital de Planeación de Bogotá, *"Por la cual se adoptan las normas técnicas y urbanísticas para las redes áreas, la postería y la subterranización de redes de los servicios públicos domiciliarios y las tecnologías de la información y las comunicaciones, ubicados en el espacio público de Bogotá, Distrito Capital"*, señaló que *"[...] en la infraestructura de servicios públicos, la red subterránea es todo elemento de distribución, conducción o transmisión de un servicio público, ubicado en el subsuelo del espacio público, la cual está compuesta por las redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial, las redes de gas natural domiciliario, las redes de energía eléctrica y las redes de los servicios para las tecnologías de la información y las comunicaciones [...]"*.

110. El artículo 8.º del Decreto 552 de 26 de septiembre de 2018⁷⁹, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., previó actividades de aprovechamiento en enlaces peatonales en relación con *"[...] pasos peatonales dispuestos a desnivel con respecto a la superficie del terreno, sujetos a licenciamiento de intervención y ocupación del espacio público, que no hacen parte de la edificabilidad otorgada por licencia de construcción de un predio y que da solución de continuidad al tránsito y funcionalidad a la permanencia peatonal, que se ubica entre espacios o inmuebles públicos y espacios o inmuebles privados, o entre espacios o bienes privados; sobre o **bajo vías, zonas de intersección, corredores del sistema hídrico, parques, plazas, plazoletas o andenes. Para su desarrollo se podrá utilizar el espacio aéreo o el subsuelo [...]"*** (Destacado fuera de texto).

⁷⁷ *"Por el cual se reglamentan la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá, Distrito Capital"*.

⁷⁸ Derogado por el Decreto 456 de 11 de octubre de 2013, *"Por el cual se adopta el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá"*.

⁷⁹ *"Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones"*

111. El artículo 10.º *ibídem* estableció que las actividades susceptibles de aprovechamiento económico que se permiten en el subsuelo son: i) actividades de aprovechamiento en enlaces peatonales; ii) estacionamientos; iii) promoción de actividades culturales, cívicas e institucionales; iv) publicidad exterior visual en mobiliario urbano; y v) zonas amarillas.

112. En síntesis, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en el subsuelo pueden ubicarse parqueaderos, enlaces peatonales, publicidad exterior visual en el mobiliario urbano, zonas amarillas y red subterránea de infraestructura de servicios públicos; asimismo, es posible desarrollar actividades de aprovechamiento económico en enlaces peatonales y promoción de actividades culturales, cívicas e institucionales.

113. En consecuencia, la Sala considera que la autorización de construir sótanos de parqueo bajo las plazas y plazoletas prevista en el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 no implica que en el espacio público conformado por el subsuelo de esas zonas o de otras edificaciones esté prohibido desarrollar otras actividades o localizar una infraestructura diferente a los parqueaderos.

Potestad reglamentaria de los alcaldes

114. De conformidad con el numeral 6.º del literal a) del artículo 91 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994⁸⁰ y el numeral 4.º del artículo 38 del Decreto 1421 de 1993, a los alcaldes les corresponde reglamentar los acuerdos municipales y ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo decretos, órdenes y resoluciones necesarias para garantizar la debida ejecución de los acuerdos.

115. La Sección Primera de esta Corporación ha considerado que la potestad reglamentaria que está a cargo del Gobierno nacional o territorial tiene como finalidad la cumplida ejecución, así como la materialización de una norma⁸¹ y no requiere que la disposición objeto de desarrollo autorice la reglamentación porque esta facultad es inalienable. El acto administrativo está sujeto de forma absoluta a

⁸⁰ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; sentencia de 12 de diciembre de 2019; núm. único de radicación 25000-23-24-000-2009-00249-01

la norma que reglamenta, por lo tanto, no puede derogarla, subrogarla, modificarla o limitar su alcance y sentido.

116. En consecuencia, los actos reglamentarios “[...] *proferidos por el ejecutivo con arreglo al precepto constitucional anteriormente transcrito, en cuanto productos emanados de la voluntad administrativa, tienen el carácter de normas jurídicas que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la ley, o como lo expresa la doctrina francesa, se trata de actes de puissance subalterne, encaminados a explicitar y completar las disposiciones legales, con el propósito de garantizar su más cumplida y estricta ejecución y asegurar el cumplimiento de la voluntad general en ellas representada. En ese orden de ideas, los actos reglamentarios no son más que unas normas jurídicas secundarias, inferiores y complementarias de la Ley, cuya alcance es de suyo diferente del que es propio de los actos de regulación, cuya adopción, por regla general, se encuentra reservada al legislador, aunque por excepción y en ciertas materias puntuales, la Carta también atribuye potestades de regulación a determinadas autoridades administrativas (tal es el caso de las Comisiones de Regulación de los servicios públicos domiciliarios, de la Junta Directiva del Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión, etc.) [...]*”⁸².

117. Esta Corporación, en la sentencia citada *supra*, se refirió a la ley y a la potestad reglamentaria del Presidente de la República; no obstante, la jurisprudencia ha admitido que “[...] *lo que se predica, sobre la facultad reglamentaria del gobierno nacional, se predica también, a nivel regional [...]*”⁸³.

118. La potestad reglamentaria está limitada y debe atender la necesidad de materializar las reglas fijadas de forma general por el Congreso de la República o el Concejo municipal o distrital para que la regulación tenga eficacia práctica y, además, debe ser ejercida por el órgano o servidor público competente.

119. En el caso *sub examine*, la parte demandante manifiesta que el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., se extralimitó en el ejercicio de la potestad reglamentaria y modificó el Plan de Ordenamiento Territorial Distrital al autorizar la localización de

⁸² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; sentencia de 11 de junio de 2009; núm. único de radicación 11001-03-25-000-2005-00348-00.

⁸³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto; sentencia de 10 de agosto de 2017; núm. único de radicación 05001-23-31-000-2006-03105-01.

equipamiento urbano bajo las plazoletas; el Tribunal acogió esta tesis en la sentencia proferida, en primera instancia. Sin embargo, la parte demandada consideró en el recurso de apelación que no desconoció ninguna norma.

120. La Sala estudiará la facultad reglamentaria del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., respecto al equipamiento de servicios de la administración pública, en el marco del Decreto Distrital 190 de 2004, con el objeto de resolver el problema jurídico expuesto *supra*.

Potestad reglamentaria del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., respecto al equipamiento

121. De conformidad con el artículo 6.º del Decreto Distrital 190 de 2004, Bogotá, D.C., adelantará las acciones urbanísticas que permitan consolidar su actual estructura urbana y optimizar el uso y aprovechamiento de su territorio; esta consolidación implica acciones de carácter económico, físico, **normativo** y de gestión aplicables al centro de la ciudad, en su carácter de espacio principal de la región y el país, a las centralidades urbanas y a las zonas y sectores económicos estratégicos de integración y desarrollo regional e internacional.

122. El artículo 20 *ibídem* prevé que el sistema de equipamientos comprende el conjunto de espacios y edificios que conforman la red de servicios sociales, culturales, de seguridad y justicia, comunales, de bienestar social, de educación, de salud, de culto, deportivos y recreativos, de bienestar social, de administración pública y de servicios administrativos o de gestión de la ciudad, que se disponen de forma equilibrada en todo el territorio del Distrito Capital y que se integran funcionalmente y de acuerdo a su escala de cubrimiento con las centralidades de este. El ordenamiento de cada tipo de equipamiento será establecido en el respectivo plan maestro, deberá corresponder con el objetivo general de garantizar el equilibrio entre áreas residenciales y servicios asociados a las mismas.

123. El artículo 43 *ibídem* dispuso que “[...] 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, en los términos señalados en el capítulo anterior. Son instrumentos de planeamiento, los siguientes: Los planes maestros, los planes de ordenamiento zonal, los planes zonales, las unidades de planeamiento zonal - UPZ, los planes directores para parques, los planes de implantación, los planes de regularización y manejo, los planes de reordenamiento, los planes de ordenamiento minero ambiental 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 [...]” (Destacado fuera de texto).

124. A su vez, el artículo 469 *ibídem* estableció que las normas necesarias para la debida y oportuna aplicación de los instrumentos y procedimientos de gestión previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial deben ser reglamentadas por el Alcalde Mayor en ejercicio de la facultad establecida en el numeral 4.º del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993.

125. En concordancia con lo anterior, el artículo 334 *ibídem*⁸⁴ prevé que: i) el Plan de Ordenamiento Territorial establece las **normas urbanísticas generales**

⁸⁴ “[...] Artículo 334. Procedimiento para la expedición de la norma específica de los sectores normativos (artículo 324 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 222 del Decreto 469 de 2003). La normativa específica se elabora en dos etapas sucesivas, a saber:

1. El Plan de Ordenamiento Territorial establece las normas urbanísticas generales aplicables a todo el suelo urbano y de expansión, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y los tratamientos.

2. La norma específica se precisará mediante fichas reglamentarias en el marco de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), Planes Parciales, Planes de Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Planes Zonales, Planes Directores para Parques, Planes Maestros para Equipamientos y Servicios Públicos Domiciliarios, Planes de Reordenamiento y Planes de Recuperación Morfológica, según lo dispuesto en el Título III de la presente revisión, de la siguiente manera:

a. Fichas reglamentarias: El Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), elaborará fichas reglamentarias para cada sector normativo así:

1) Conservación (modalidades: sectores e inmuebles de interés cultural).

2) Consolidación (modalidades: urbanística, con densificación moderada y con cambio de patrón).

3) Renovación urbana (modalidad: reactivación).

4) Tratamiento de Mejoramiento Integral (modalidades: intervención reestructurante e intervención complementaria).

b. La ficha reglamentaria contendrá como mínimo, los siguientes aspectos:

1) Regulación de la intensidad y mezcla de usos.

2) Condiciones físicas de edificabilidad.

3) Elementos relacionados con el espacio público.

3. Planes Parciales: Mediante los Planes Parciales y con sujeción a lo dispuesto en la presente revisión, se podrá definir la norma específica para los sectores con tratamiento de:

a. Desarrollo.

b. Renovación Urbana, en la modalidad de Redesarrollo.

c. Mejoramiento Integral.

d. Usos futuros del Parque Minero Industrial de Usme.

4. Planes de Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Planes Directores para Parques, Planes Maestros para Equipamientos y Servicios Públicos Domiciliarios y Planes de Recuperación Morfológica de Canteras, de conformidad con lo dispuesto en la presente revisión.

5. Con el fin de articular la norma urbanística con el planeamiento zonal y responder de manera efectiva a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto territorial de alcance

aplicables a todo el suelo urbano y de expansión, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y los tratamientos; ii) la norma específica se precisará mediante fichas reglamentarias en el marco de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), Planes Parciales, Planes de Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Planes Zonales, Planes Directores para Parques, Planes Maestros para Equipamientos y Servicios Públicos Domiciliarios, Planes de Reordenamiento y Planes de Recuperación Morfológica; iii) mediante los Planes Parciales y con sujeción a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, se podrá definir la norma específica para los sectores con tratamiento de desarrollo, renovación urbana, en la modalidad de redesarrollo mejoramiento Integral y usos futuros del Parque Minero Industrial de Usme; y iv) se elaborarán Planes de Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Planes Directores para Parques, Planes Maestros para Equipamientos y Servicios Públicos Domiciliarios y Planes de Recuperación Morfológica de Canteras.

126. El artículo 338 *ibídem* regula el sistema de clasificación de los usos urbanos específicos para efectos de su asignación y reglamentación, según su interrelación dentro de cada una de las áreas de actividad, así: i) uso principal, que es el predominante y determina el destino urbanístico de una zona de las áreas de actividad, y en consecuencia se permite en la totalidad del área, zona o sector objeto de reglamentación; ii) uso complementario, que contribuye al adecuado

regional, la expedición de fichas reglamentarias en el marco de las diferentes Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), se sustentará en las siguientes pautas metodológicas:

a. Lineamientos de estructura básica de cada UPZ contemplando como mínimo:

- 1) Elementos pertenecientes al Suelo de Protección.*
- 2) Sistema de movilidad.*
- 3) Sistema de espacio público.*
- 4) Sistema de organización funcional referido a la estructura general de usos y actividades.*
- 5) Los proyectos de infraestructura de la ciudad que inciden en el ámbito de la UPZ.*

b. El contenido normativo y el planteamiento de instrumentos de gestión urbanística deberán sustentarse en análisis y mediciones de naturaleza socioeconómica, urbanística y de infraestructura de los impactos que los diferentes modelos normativos ejercerán sobre la zona, contemplando los siguientes aspectos:

- 1) Proyecciones de crecimiento de población.*
- 2) Estratificación.*
- 3) Tendencias del mercado.*
- 4) Indicadores de los sistemas de espacio público zonal.*
- 5) Condiciones de la malla vial y otros sistemas para soportar incrementos de la densidad y / o intensidad de los usos y del potencial constructivo previstos.*

c. Definición de políticas y estrategias, contenido normativo e instrumentos de gestión, con base en las conclusiones derivadas de los análisis señalados en este artículo.

Con base en los procedimientos descritos en el presente artículo, los decretos que adopten las fichas reglamentarias, podrán precisar y ajustar, en el marco de cada UPZ, las condiciones específicas de aplicación y cobertura del régimen de usos y tratamientos previstos a nivel general en el POT.

Parágrafo: Cuando a un uso se le señale la obligación de acogerse a planes de implantación, planes de regularización y manejo, planes directores para parques, planes de reordenamiento y planes de recuperación geomorfológica, y estos se localicen en zonas en las que se exija plan parcial [...].

funcionamiento del uso principal y se permite en los lugares que señale la norma específica; y iii) uso restringido, que no es requerido para el funcionamiento del uso principal, pero que bajo determinadas condiciones normativas señaladas en la norma general y en la ficha del sector normativo, puede permitirse.

127. Este artículo prevé que las fichas normativas, los planes zonales y los planes parciales precisan la intensidad de los usos específicos permitidos, los limitan o prohíben, atendiendo las condiciones particulares de cada sector normativo.

128. De acuerdo con lo expuesto, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., tiene facultades para reglamentar las normas generales previstas en el Decreto Distrital 190 de 2004 relacionadas con los equipamientos. En efecto, esa autoridad se ha encargado definir el ordenamiento de los usos dotacionales y ha adoptado los estándares urbanísticos, en el marco de la norma *ídem*.

129. En el caso *sub examine*, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., en el artículo 1.º del Decreto 247 de 2010 permitió “[...] la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público y que se encuentren ubicadas en área de actividad, comercio y servicios, zona de servicios empresariales y zonas de servicios urbanos básicos, señaladas en las fichas reglamentarias [...]” (Destacado fuera de texto original).

130. La norma citada reglamenta la localización de un equipamiento de **escala urbana** que se encuentra dentro del **área de actividad dotacional y zona de servicios urbanos básicos**, de acuerdo con el artículo 343 del Decreto Distrital 190 de 2004. Asimismo, prevé que este se ubicará en el área de actividad - comercio y servicios - zona de servicios empresariales y en zonas de servicios urbanos básicos.

131. El artículo 346 *ibídem* establece que el área de actividad “*comercio y servicios*” es la que se designa a un suelo para la localización de establecimientos que ofrecen bienes en diferentes escalas, así como servicios a empresas y personas, e incluye los **servicios empresariales como una zona de esa área**, así:

“[...]”

ÁREA DE ACTIVIDAD	ZONAS	APLICACIÓN
COMERCIO Y SERVICIOS	1. De Servicios Empresariales	<i>Zonas para centros de negocios y oficinas de escala metropolitana.</i>
	<i>2. De Servicios Empresariales e Industriales</i>	<i>Zonas para centros de negocios, oficinas de escala metropolitana, e industrias con baja ocupación (industria jardín).</i>
	<i>3. Especial de Servicios</i>	<i>Sectores de conservación que permiten servicios seleccionados a empresas y personas con baja afluencia de público.</i>
	<i>4. De Servicios al automóvil</i>	<i>Zonas de servicios relativos al mantenimiento, reparación y suministro de insumos a vehículos.</i>
	<i>5. De Comercio cualificado</i>	<i>Zonas y ejes consolidados de escala metropolitana y urbana, conformados por establecimientos comerciales de ventas al detal.</i>
	<i>6. De Comercio aglomerado.</i>	<i>Zonas conformadas por establecimientos de comercio y servicios varios, en proceso de consolidación.</i>
	<i>7. Comercio pesado</i>	<i>Zonas de comercio mayorista y venta de insumos para la industria y materiales de construcción a gran escala.</i>
	<i>8. Grandes Superficies Comerciales.</i>	<i>Zonas conformadas por grandes establecimientos existentes, especializados en comercio y servicios de escala metropolitana. Los nuevos establecimientos se incorporan a esta categoría una vez</i>

		<i>desarrollados.</i>
	<i>9. Especial de Servicios de Alto Impacto (adicionado por el art. 230 del Decreto 469 de 2003)</i>	<i>Zonas de servicios para actividades relacionadas con los usos ligados al trabajo sexual, la diversión y el esparcimiento, y los demás comercios y servicios que determine la ficha normativa.</i>

[...]” (Resaltado fuera de texto).

132. Los numerales 2. ° y 3.° del numeral 4.° del artículo 344 del Decreto Distrital 190 de 2004, sobre normas de uso dotacional, **autorizan la localización de las sedes de la administración pública y servicios públicos de escala urbana y metropolitana dentro de la Pieza Centro Metropolitano, en el Eje Occidente y en el Centro Internacional en las zonas de servicios empresariales.**

133. Ahora bien, el artículo 343 *ibídem* prevé que el área de actividad dotacional es el que designa un suelo como lugar para la localización de los servicios necesarios para la vida urbana y para garantizar el recreo y el esparcimiento de la población, independientemente de su carácter público o privado e identificó, dentro de esta área, la **zona de servicios urbanos básicos**, así:

“[...]

ÁREA DE ACTIVIDAD	ZONAS	APLICACIÓN
<i>DOTACIONAL</i>	<i>Equipamientos colectivos</i>	<i>Zonas para el desarrollo de instalaciones:</i> <i>a) Educativas</i> <i>b) Culturales</i> <i>c) De salud</i> <i>d) De bienestar social</i> <i>e) De culto</i>
	<i>Equipamientos deportivos y</i>	<i>Zonas para el desarrollo de instalaciones deportivas y recreativas. Incluye clubes</i>

	<i>recreativos</i>	<i>campestres.</i>
	<i>Parques</i>	<i>Zonas definidas para la provisión de parques públicos.</i>
	Servicios urbanos básicos	<i>Zonas definidas para edificaciones e instalaciones de servicios relacionados con:</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) Seguridad ciudadana</i> <i>b) Defensa y justicia</i> <i>c) Abastecimiento de alimentos</i> <i>d) Recintos feriales</i> <i>e) Cementerios y servicios funerarios</i> <i>f) Servicios de la administración pública</i> <i>g) Servicios públicos y de transporte</i>

[...]" (Resaltado fuera de texto).

134. A su vez, el numeral 3.º del artículo 233 del Decreto Distrital 190 de 2004 define los **servicios urbanos básicos** como equipamientos destinados a la prestación de servicios administrativos y atención a los ciudadanos y los clasifica en: i) seguridad ciudadana; ii) defensa y justicia; iii) abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria; iv) recintos feriales; v) cementerios y servicios funerarios; vi) **servicios de la administración pública**; y vii) servicios de atención de usuarios de servicios públicos domiciliarios.

135. El literal f) *ídem* establece que los servicios de la administración pública son áreas, edificaciones e instalaciones dedicadas a las actividades administrativas de todos los niveles. Agrupa, entre otros, las sedes de las diferentes entidades administrativas del Estado, representaciones diplomáticas, sedes de organismos internacionales, oficinas de entidades administradoras de servicios públicos y administraciones locales.

136. En efecto, el Decreto Distrital 190 de 2004 previó, en el cuadro (I) Dotacionales, como lineamientos generales de localización de los servicios de la

administración pública de escala urbana, entre otros, **la zona de servicios urbanos básicos**, en los siguientes términos:

4 SERVICIOS URBANOS BÁSICOS				
TIPO	Descripción de unidades de servicio	Escala	Localización de lineamientos generales	Condiciones
4.6 SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	<p>Sedes principales de entidades públicas y sedes administrativas de servicios públicos, centros Administrativos Nacionales, Departamentales y Distritales.</p> <p>Sedes Administrativas Militares y Policivas.</p> <p>Representaciones Diplomáticas, Organismos de Cooperación Internacional y Organismos Multilaterales</p>	METROPOLITANA	<p>Centro Metropolitano en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zonas de Comercio Cualificado - Zonas de Comercio Aglomerado - Zonas Especiales de Servicios - Zona de Servicios básicos Urbanos - Área de Actividad Central en: <p>Sectores H, I,</p>	<p>2) Puede permitirse bajo condiciones específicas señaladas mediante plan parcial, plan de implantación o plan de regularización y manejo.</p>

	<p>con atención al público, Veeduría Distrital, Sedes Administrativas Principales en salud EPS ARS.</p>		<p>U (6) Sectores L, M, N (6,9) - Zona de Servicios Básicos Urbanos</p>	
	<p>Sedes de la administración pública para la desconcentraci ón de la atención al ciudadano, Inspecciones de Policía</p>	<p>URBANA</p>	<p>- Zonas Comercio cualificado - Zonas Comercio aglomerado - Zonas Empresariales - Zonas Especiales de servicios - Zonas de Servicio urbanos básicos - Área de Actividad Central en: Sectores B, F, L, M, N</p>	<p>(2) Puede permitirse bajo condiciones específicas señaladas mediante plan parcial, plan de implantació n o plan de regularizaci ón y manejo.</p>

			<ul style="list-style-type: none"> - Núcleos Fundacionales - Áreas Urbanas Integrales 	
	<p>Veedurías, Notarías, Curadurías.</p> <p>Sede de la Alcaldía Local, Juntas Administradoras</p> <p>Locales</p>	ZONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Zonas Comercio cualificado - Zonas Comercio aglomerado - Zonas Empresariales - Zonas Especiales de servicios - Zonas de Servicios urbanos básicos - Área de Actividad Central en: Sector H, I, J, L, M (6) - Núcleos 	(6) En ejes o zonas comerciales determinados por la ficha reglamentaria

			Fundacionales (6) - Áreas Urbanas Integrales	
--	--	--	--	--

137. Teniendo en cuenta lo expuesto, la Sala concluye que el Decreto 190 Distrital de 2004 autorizó la localización de servicios de la administración pública de escala urbana en: i) la zona de servicios empresariales del área de actividad “comercio y servicios”; y ii) la zona de servicios urbanos básicos.

138. En tal virtud, el artículo 1.º del Decreto 247 de 2010 permitió “[...] *la localización de servicios de la administración pública de escala urbana bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público y que se encuentren ubicadas en área de actividad y comercio, zona de servicios empresariales y zonas de servicios urbanos básicos, señalados en las fichas reglamentarias [...]*”.

139. En consecuencia, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., no incurrió en un exceso de la potestad reglamentaria al expedir el acto administrativo acusado toda vez que, como quedó expuesto, la autorización para localizar equipamiento en el espacio público atendió la norma objeto de reglamentación.

Variación del diseño de escaleras, drenajes y pendientes

140. El Tribunal sostuvo en la sentencia que la parte demandada excedió el marco de sus competencias porque el acto administrativo acusado varió la estructura de los sitios que fueron objeto de regulación respecto al diseño de escaleras, drenajes y pendientes⁸⁵; sin embargo, no se refirió a las normas que, a su juicio, vulneró la parte demandada en este aspecto en particular. La parte demandante manifestó, en el recurso de apelación, que el acto administrativo acusado “[...] *no es contrario, ni vulnera el contenido del artículo 266 del Plan de*

⁸⁵ Cfr. Folio 117

Ordenamiento Territorial y, por ende, ninguna de las otras señaladas en el libelo demandatorio (sic) [...]”⁸⁶.

141. El artículo 2.º del Decreto 247 de 2010 prevé:

“[...] Artículo 2. En las edificaciones construidas bajo las plazoletas que hacen parte del espacio público, en las cuales se localicen servicios de la administración pública, se deberá garantizar la seguridad, salubridad y habitabilidad cumpliendo con lo dispuesto por el Acuerdo 20 de 1995, la Ley 400 de 1997, Decreto Nacional 1469 de 2010, Ley 361 de 1997, Decreto Distrital 108 de 1985, Decreto Distrital 1388 de 1976, Decreto Nacional 1538 de 2005, reglamento técnico de redes eléctricas –RETIE- y las normas que los sustituyan, modifiquen o adicionen, y demás normas distritales y nacionales vigentes [...]”.

142. El Acuerdo 20 de 20 de octubre de 1995⁸⁷ expedido por el Concejo de Bogotá, D.C., adoptó el Código de Construcción del Distrito con el objeto de establecer un conjunto de normas básicas para la realización, alteración y uso de las edificaciones y obras de infraestructura que garanticen estabilidad, así como resistencia y preserven la seguridad, la salubridad y el bienestar de la comunidad⁸⁸. El artículo 10.º *ibídem* estableció que el Código de Construcción es de obligatorio cumplimiento para personas y entidades particulares, mixtas y oficiales.

143. La Ley 400 de 19 de agosto de 1997⁸⁹ previó los *“[...] criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos [...]”*⁹⁰.

⁸⁶ Cfr. Folio 132 vto.

⁸⁷ *“Por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, se fijan sus políticas generales y su alcance, se establecen los mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación prioritaria y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia”*

⁸⁸ Artículo 7.º del Acuerdo 20 de 1995

⁸⁹ *“Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes”*

⁹⁰ Artículo 1.º de la Ley 400

144. El artículo 2.º *ibídem* señaló que las construcciones que se adelanten en el territorio nacional deben sujetarse a las normas que la Ley 400 establece y en las disposiciones que la reglamenten.

145. El Decreto 1469 de 30 de abril de 2010⁹¹, compilado por el Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015⁹², reglamentó las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas, al reconocimiento de edificaciones y a la función pública que desempeñan los curadores urbanos.

146. El título IV de la Ley 361 de 7 de febrero de 1997⁹³ estableció normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, discapacidad o enfermedad. Esta normativa busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada.

147. El Decreto 108 de 28 de enero de 1985⁹⁴, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., estableció normas urbanísticas, arquitectónicas y de construcciones respecto de personas con movilidad reducida.

148. El Decreto 1388 de 30 de diciembre de 1976⁹⁵, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., previó normas de protección y seguridad, respecto a incendios, inundación y explosión, entre otros.

149. El Decreto 1538 de 17 de mayo de 2005⁹⁶, compilado por el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2005, reglamentó la Ley 361 y reguló la accesibilidad a los espacios de uso público, a edificios abiertos al público y en los estacionamientos.

⁹¹ “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”

⁹² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”

⁹³ “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones”

⁹⁴ “Por el cual se establecen normas urbanísticas, arquitectónicas y de construcción y se precisan responsabilidades institucionales tendientes a que la Ciudad de Bogotá sea accesible a las necesidades de los Minusválidos y de los sectores de la población de movilidad reducida”

⁹⁵ “Por el cual se expiden disposiciones sobre prevención y seguridad en el Distrito Especial de Bogotá”

⁹⁶ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997”

150. El Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas estableció los requisitos proporcionales necesarios que deben cumplir las instalaciones eléctricas para garantizar la seguridad de las personas, la protección de la vida animal y vegetal y la preservación del medio ambiente.

151. En síntesis, el artículo 2.º del Decreto 247 de 2010 no modificó la regulación de la estructura de los lugares en donde funcionarían los servicios de la administración pública bajo las plazoletas, en la medida que **en su parte resolutive** se limitó a citar las normas de carácter nacional y territorial que regulan la construcción y la modificación de la infraestructura y que son de obligatorio cumplimiento.

152. El acto administrativo acusado no creó ni alteró los diseños de las escaleras, drenajes y pendientes porque los mismos deben sujetarse a las normas que citó en su artículo 2.º y las que “[...] *los sustituyan, modifiquen o adicionen, y demás normas distritales y nacionales vigentes [...]*”.

Modificación y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial por medio del Decreto 247 de 2010

153. La parte demandante manifestó que la demandada, mediante el acto administrativo acusado, modificó y revisó el Decreto Distrital 190 de 2004, lo cual desconoce las normas que regulan ese aspecto -modificación y revisión de los planes de Ordenamiento Territorial-; esta tesis fue acogida por el Tribunal en la sentencia proferida, en primera instancia.

154. De acuerdo con lo expuesto en el acápite denominado “*Procedimiento para la adopción de los planes de Ordenamiento Territorial, su modificación o revisión*”, es posible adelantar la revisión y ajuste de los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, cuando esté vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes⁹⁷. Además, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del plan de ordenamiento territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano, podrá

⁹⁷ Artículo 5.º Decreto 4002 de 2004

emprenderse en cualquier momento, cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación⁹⁸.

155. En efecto, el numeral 4.º del artículo 28 de la Ley 388 prevé que las “[...] revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan [...]”.

156. En concordancia con lo anterior, el artículo 7.º del Decreto 4002 de 2004 dispone que todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá someterse a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388.

157. El Decreto Distrital 190 de 2004 reguló el procedimiento para la revisión de sus disposiciones; en el artículo 152 establece lo siguiente:

“[...] Artículo 153. Procedimiento para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 101 del Decreto 619 de 2000).

La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, la de alguno de sus componentes, o la de cualquiera de las decisiones contenidas en él, deberá sujetarse al siguiente procedimiento:

1. *Las revisiones al Plan de Ordenamiento Territorial originadas en la necesidad de ajustar sus normas a las políticas o estrategias en él mismo contenidas, o para asegurar la aplicabilidad de sus normas y determinaciones por vacíos o falta de previsiones no subsanables por vía de interpretación auténtica o doctrinal, se podrán realizar por iniciativa del Alcalde Mayor del Distrito Capital. Las revisiones originadas en el cambio*

⁹⁸ artículo 6.º *ibídem*

de políticas o estrategias, solo podrán adoptarse al término de la vigencia del respectivo componente, conforme a lo establecido en los Artículos 97, 98 y 99 del presente Plan y según los criterios definidos para tal efecto en los numerales 1, 2 y 3 del Artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

2. La formulación de las respectivas modificaciones originadas en el cambio de políticas o estrategias que justifiquen la revisión del Plan deberá realizarlas la Administración del Distrito Capital con por lo menos seis (6) meses de anticipación a la fecha de expiración de la vigencia del componente objeto de la revisión.

3. El Alcalde Mayor, a través del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, será responsable de dirigir y coordinar la propuesta de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

4. El Proyecto de Revisión del Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), para lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales relacionados con los suelos rural y de expansión urbana. En lo que se refiere a los aspectos exclusivamente ambientales del suelo urbano, el Proyecto de Revisión se someterá a consideración del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA). Las mencionadas autoridades, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, dispondrán de treinta (30) días hábiles para concertar tales asuntos o aspectos ambientales con el Distrito Capital. Transcurrido el término anterior, el Ministerio del Medio Ambiente asumirá el conocimiento de los temas ambientales no concertados, como lo ordena el parágrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999.

5. Una vez concertado el proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial con las autoridades ambientales mencionadas en el numeral anterior, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

6. Durante el período de revisión del Plan por las autoridades ambientales y por el Consejo Territorial de Planeación, la Administración Distrital

solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales; realizará convocatorias públicas para la discusión del proyecto de revisión, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales; expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del Distrito, debiendo proceder a su evaluación, según la factibilidad y conveniencia. Igualmente pondrá en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el Artículo 22 de la Ley 388 de 1997.

7. La Administración Distrital establecerá los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de tal manera que se garantice su conocimiento masivo.

8. Una vez surtidas las instancias de participación, consulta y concertación interinstitucional previstas en los numerales anteriores, el proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial será presentado por el Alcalde a consideración del Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Concejo Territorial de Planeación. Si el Concejo estuviere en receso, el Alcalde convocará a sesiones extraordinarias. La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial será adoptada por acuerdo del Concejo Distrital.

9. Sin perjuicio de los demás mecanismos de participación contemplados en la Ley y en el presente Plan de Ordenamiento Territorial, el Concejo Distrital celebrará un cabildo abierto previo al estudio y análisis de los proyectos de revisión que a su consideración le someta la Administración, de conformidad con el Artículo 2 de la Ley 507 de 1999 y con el Numeral 4 del Artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

10. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial sin que el Concejo Distrital hubiere adoptado decisión alguna, el Alcalde deberá adoptarlo mediante decreto [...]”.

158. Ahora bien, la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial no procede por cualquier causa. En efecto, el artículo 152 del Decreto Distrital 190 de 2004 previó que las condiciones que ameritan la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial son las siguientes:

158.1. Vencimiento del término de vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, establecido en el Artículo 97.

158.2. Cambios significativos en las previsiones demográficas.

158.3. Necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de gran impacto en materia de transporte masivo, infraestructura, expansión de servicios públicos o equipamientos colectivos.

158.4. Ejecución de macroproyectos de infraestructura regional y metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio distrital.

158.5. Alteraciones naturales en las condiciones del suelo o del medio ambiente que impliquen modificaciones al Plan.

158.6. Ajustes a los nuevos avances tecnológicos.

158.7. Necesidad de replantear los objetivos y metas del Plan de Ordenamiento Territorial después de su evaluación correspondiente.

158.8. Los convenios con los municipios de la región que impliquen un cambio en las definiciones de los sistemas generales y las normas urbanísticas.

159. En síntesis, la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial procede cuando se requiera un **cambio, modificación o actualización** de la regulación de alguno o varios aspectos objeto de esta, en el marco del ordenamiento territorial; en consecuencia, es “[...] *un procedimiento de carácter técnico, participativo y jurídico establecido por la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, con el fin principal de actualizar, modificar o ajustar sus contenidos*

*y normas de manera que se asegure la construcción efectiva del modelo territorial adoptado por el municipio [o distrito] [...]*⁹⁹.

160. En este orden de ideas, se ha considerado que la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial permite mejorar y corregir las deficiencias que se hayan identificado dentro de este, incluir mecanismos que permitan desarrollar eficazmente los objetivos del ordenamiento territorial e introducir instrumentos de ley faltantes en el mismo que permitan la construcción real del modelo municipal o distrital¹⁰⁰.

161. Teniendo en cuenta que este procedimiento introduce cambios o modificaciones al ordenamiento territorial, la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial debe agotar las instancias de participación, consulta y concertación institucional y la misma, por regla general, debe ser adoptada por el Concejo Distrital, mediante acuerdo.

162. En el caso *sub examine*, la Sala considera que la parte demandada no revisó ni ajustó el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito por medio del Decreto Distrital 247 de 2010, en la medida en que esa norma reglamentó el Decreto Distrital 190 de 2004, en el marco de sus lineamientos, respecto a la ubicación de un equipamiento urbano. El acto administrativo acusado no introdujo cambios, modificaciones o actualizaciones al Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia en el acápite denominado “*Facultad reglamentaria del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., respecto al equipamiento*”.

163. Teniendo en cuenta que el Decreto Distrital 247 de 2010 constituye el desarrollo de la facultad reglamentaria del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., su expedición **no** debía regirse por las normas de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial.

⁹⁹ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Dirección de Espacio Urbano y Territorial, Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales; “*Aspectos jurídicos, técnicos y de procedimientos del proceso de revisión y ajuste de POT*”; octubre de 2013. <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Competencias%20en%20la%20Revisi%C3%B3n%20y%20Ajuste%20de%20POT.pdf>

¹⁰⁰ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial; “*Serie de Planes de Ordenamiento Territorial, Guía Metodológica 2, Revisión y Ajustes de Planes de Ordenamiento Territorial*”; abril de 2005. <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Revisi%C3%B3n%20y%20Ajuste%20POT.pdf>

Conclusiones de la Sala

164. En suma, la Sala revocará la sentencia proferida, en primera instancia, porque, de acuerdo con el análisis normativo y jurisprudencial que se realizó de forma previa, el acto administrativo acusado no desconoció el artículo 266 del Decreto Distrital 190 de 2004 y atendió las reglas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial para determinar los lugares en los que está permitido localizar los servicios de la administración pública bajo las plazoletas. En efecto, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., ejerció la facultad reglamentaria en el marco de los límites legales.

165. En el mismo sentido, el acto administrativo acusado no modificó la regulación de la estructura de los lugares en donde funcionarían los servicios de la administración pública bajo las plazoletas ni modificó el Plan de Ordenamiento Territorial; en consecuencia, para su expedición no era necesario agotar el procedimiento previsto en la ley y los reglamentos para su revisión o ajuste.

166. En estas condiciones, la Sala negará las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

III. RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida el 31 de julio de 2013 por la Subsección C en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Presidente

Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Consejero de Estado