



República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

CIRCULAR

TRD 2022-160.2.2.1

Palmira, 14 / febrero / 2022

PARA: DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, GREMIOS, CURADORES URBANOS, COMUNIDAD EN GENERAL

ASUNTO: CIRCULAR CON CARÁCTER DE DOCTRINA DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS ESTABLECIDAS EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PALMIRA, COMPILADO EN EL DECRETO EXTRAORDINARIO N.º 192 DE 2014 “POR MEDIO DEL CUAL SE COMPILAN LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS ACUERDOS MUNICIPALES 109 DE 2001, 058 DE 2003, 080 DE 2011 y 028 de 2014”.

Cordial saludo:

La Secretaría de Planeación Municipal, en ejercicio de sus facultades, especialmente las conferidas por el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010 compilado por el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto Nacional 1077 de 2015, emite la presente Circular Aclaratoria de normas urbanísticas establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial bajo las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

Que, sobre la facultad interpretativa de las normas urbanísticas, la Ley 388 de 1997 en su artículo 102, dispone:

ARTÍCULO 102. INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS. (...) En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares. (Subrayado fuera de texto)

Que, en el mismo sentido, el artículo 76 del Decreto Nacional 1469 de 2010 compilado por el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto Nacional 1077 de 2015, establece:

ARTÍCULO 2.2.6.6.1.4 Interpretación de las normas. (...) Solamente en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997.





CIRCULAR

Existe vacío normativo cuando no hay una disposición exactamente aplicable y contradicción cuando hay dos o más disposiciones que regulan un mismo tema que son incompatibles entre sí. En todo caso mediante estas circulares no se pueden ajustar o modificar las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

La interpretación que realice la autoridad de planeación, en tanto se utilice para la expedición de licencias urbanísticas, tiene carácter vinculante y será de obligatorio cumplimiento, con el fin de darle seguridad a dicho trámite. (Subrayado fuera de texto)

Que, de acuerdo con las normas transcritas, se concluye que la Ley le otorga la facultad interpretativa de las normas urbanísticas a las autoridades municipales de Planeación en dos casos concretos: (i) En la ausencia de normas exactamente aplicables a una situación y (ii) En contradicciones en la normativa urbanística. Dichas interpretaciones normativas tendrán el carácter de Doctrina y serán de obligatorio cumplimiento en casos similares, hasta tanto se reglamente la materia.

Que según el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 el Plan de Ordenamiento Territorial, en adelante POT, es definido como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, en el cual se establece “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. Así las cosas, los POT y los instrumentos que lo complementen o desarrollen, contienen las normas urbanísticas aplicables al territorio, en este caso al Municipio de Palmira.

Que el Concejo Municipal, mediante el Acuerdo N°. 109 de 2001, adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Palmira, el cual fue modificado mediante los Acuerdos Nos. 058 de 2003, 080 de 2011 y 028 de 2014, los cuales fueron compilados en el Decreto Municipal n.º 192 de 2014.

Que con ocasión de las inquietudes realizadas mediante el radicado PQR20220000612 del 12 de enero de 2021 del señor Camilo Gutiérrez Hinojosa, representante legal de la Sociedad Fondo Inmobiliario S.A., acerca de revisar la clasificación para la actividad “Actividades de la práctica médica, sin internación” identificada con código 8621, en el sentido que se encuentra clasificada en dos grupos de uso; la Secretaría de Planeación Municipal ha realizado análisis detallados, evidenciando que efectivamente se encuentra una situación de contradicción de norma, dado que existen dos grupos de uso en los que se clasifica la actividad, y son incompatibles entre sí, lo cual sugiere la necesidad de emitir la interpretación normativa por medio de la presente circular con carácter de doctrina que permita aclarar tales situaciones, como se precisa a continuación:



CIRCULAR

II. CASO CONCRETO: AUSENCIA DE NORMA EXACTAMENTE APLICABLE

Que el componente urbano del POT se encuentra definido en el Título III del Decreto Municipal N.º 192 de 2014.

Que específicamente en el subtítulo 6 “*Los usos del suelo en el suelo urbano y de expansión*” se clasifican los usos del suelo urbano.

Que el POT, en su artículo 283 A, crea los grupos de uso residencial, comercial, **servicios, equipamientos** e industrial “(...) *en los cuales se enmarcan las actividades productivas clasificadas en el CIU (...)*”.

Que, a su vez, el documento técnico de soporte del Acuerdo 028 de 2014, en su página 75, menciona que los grupos de uso se encuentran “(...) *relacionados a las actividades del CIU en el cuadro Anexo N° 2 (Grupos de usos del suelo urbano de acuerdo con la clasificación Código Industrial, Internacional Uniforme – CIU).*”

Que, en sentido de lo expuesto, la actividad que ocupa la presente circular, “*Actividades de la práctica médica, sin internación*”, identificada con código CIU 8621, se encuentra clasificada por el anexo 2 en dos grupos de uso: (i) servicio 2 y (ii) equipamiento de salud, condicionada a plan de implantación en este último.

Que lo expuesto causa una contradicción normativa, en el sentido que, si la actividad se enmarca en el grupo de uso equipamiento de salud, se condiciona a la adopción de un plan de implantación (ver tabla 1) y se restringe su localización en varios sectores normativos. Mientras que, si se clasifica como Servicio 2, no requiere plan de implantación y su localización se permite en más sectores normativos (ver tabla 2).

Grupo de uso	Servicios 2	Equipamiento de salud
Condicionado a plan de implantación	No	Sí

Tabla 1. Actividad 8621, condicionamiento a plan de implantación según grupo de uso.

Fuente: elaboración propia, basada en POT, compilado en Decreto 192 de 2014

Sector normativo	¿El uso es principal, compatible o condicionado?	
	Servicios 2	Equipamiento de salud
Sector normativo 1	Sí	Sí
Sector normativo 2	Sí	No
Sector normativo 3	Sí	No
Sector normativo 4	Sí	No



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

CIRCULAR

Sector normativo	No	Sí
Sector normativo 5	No	Sí
Sector normativo 6	Planes parciales	
Sector normativo 7	Sí	Sí
Sector normativo 8	Sí	Sí
Sector normativo 9	Sí	No
Sector normativo 10	Sí	No
Sector normativo 11	Sí	No
Sector normativo 12	Sí	Sí
Sector normativo 13	Sí	Sí
Sector normativo 14	Sí	Sí
Sector normativo 15	Sí	No
Sector normativo 16	Sí	Sí
Sector normativo 17	Sí	No
Sector normativo 18	Sí	Sí
Sector normativo 19	Sí	Sí
Sector normativo 20	Sí	Sí
Sector normativo 21	Sí	Sí
Sector normativo 22	Sí	No
Sector normativo 23	Sí	Sí
Sector normativo 24	No	No
Sector normativo 25	Sí	No

Tabla 2. Régimen de la actividad 8621, según grupo de uso en que se clasifique.

Fuente: elaboración propia, basada en POT, compilado en Decreto 192 de 2014

Que, por otra parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, en su documento “CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL INTERNACIONAL UNIFORME DE TODAS LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, Revisión 4 adaptada para Colombia, CIIU Rev. 4 A.C.”, define la actividad identificada con código 8621, así:

8621. Actividades de la práctica médica, sin internación

Esta clase incluye:

- *Las actividades de consulta y tratamiento médico en el campo de la medicina general y especializada, realizada por médicos generales, especialistas y cirujanos.*
- *La práctica médica realizada a pacientes externos o ambulatorios, en consultorios privados, centros médicos, puestos de salud, clínicas asociadas con empresas, escuelas, hogares para ancianos, organizaciones sindicales y asociaciones profesionales, así como en el domicilio de los pacientes.*
- *Los centros de planificación familiar que proporcionan tratamiento médico, tales como esterilización y la terminación de embarazo, sin internación.*
- *Los servicios de consulta médica a pacientes internos ejercida por médicos no vinculados a la institución de internación.*



CIRCULAR

Esta clase excluye:

- *La atención médica a pacientes internos ejercida por médicos vinculados a la institución de internación.*
- *Se incluye en la clase 8610, «Actividades de hospitales y clínicas, con internación».*
- *Las actividades paramédicas, como las de enfermeros y auxiliares de enfermería u odontología, optómetras, nutricionistas y fisioterapeutas, entre otros. Se incluyen en clase 8692, «Actividades de apoyo terapéutico».*
- *Las actividades de la práctica odontológica. Se incluyen en la clase 8622, «Actividades de la práctica odontológica».*

Que, por otro lado, el artículo 283 del POT define el grupo servicio y su subgrupo servicio 2, así:

Actividades destinadas a la producción e intercambio de bienes o servicios que satisfacen las necesidades de la población como atención al cliente, prestación de servicios generales, técnicos y profesionales. Para el grupo de Servicios se definen los siguientes subgrupos:

(...)

SERVICIOS GRUPO (S2): Son establecimientos destinados a la oferta de usos especializados, los cuales son compatibles con la vivienda, están directamente relacionados con la actividad residencial mixta. El tipo y nivel de impactos definidos para este grupo de usos es Medio.

(...)

Que, a su vez, el artículo mencionado define el grupo de uso equipamientos, así:

A este grupo pertenecen todos aquellos espacios físicos en los que se desarrollan las actividades de recreación, educación, salud, seguridad, asistencia y protección social, entre otros y que se constituyen en el soporte de servicio público para el bienestar de los habitantes de un territorio. Estos se clasifican de acuerdo con su escala y la naturaleza. Su localización debe ser estratégica teniendo en cuenta la cobertura y el impacto que genera a su entorno inmediato. Se clasifican en:

(...)

DE SALUD (E.S)

(...)

Que el artículo 2.5.3.3.1 del Decreto Nacional 780 de 2016 clasifica por niveles de atención la responsabilidad de los entes territoriales en la organización de los servicios de salud de entidades en las que se satisfagan las necesidades de salud de su población. Los artículos 2.5.3.3.3 *ídem* definen los criterios de clasificación de esas entidades:

ARTÍCULO 2.5.3.3.3. Criterios de clasificación de entidades de primer nivel.

La clasificación de las entidades como de primer nivel responde a que en ellas se cumplan como mínimo los siguientes criterios:

- a. Base poblacional del municipio o municipios a, cubrir;*

CIRCULAR

- b. Cobertura de atención a la población del mismo municipio y a la de otros municipios que no cuenten con atención hospitalaria dentro de su territorio;
- c. Frecuencia del problema que justifique el servicio;
- d. Tecnología de baja complejidad, sencilla y simple de utilizar en la consulta externa, hospitalización, urgencias y los servicios de apoyo para diagnóstico y tratamiento de problemas de salud de menor severidad;
- e. Atención por personal profesional general, técnico y auxiliar.

ARTÍCULO 2.5.3.3.5. Criterios de clasificación de entidades de segundo nivel.

Las entidades se clasificarán como de segundo nivel si cumplen como mínimo con los siguientes criterios:

- a. Frecuencia de los problemas de salud que justifiquen los servicios ofrecidos por la entidad;
- b. Cobertura y atención a poblaciones de uno o varios municipios o comunas que cuenten con atención hospitalaria de primer nivel;
- c. Atención por personal profesional especializado, responsable de la prestación de los servicios;
- d. Tecnología de mediana complejidad que requiere profesional especializado para su manejo, en la consulta externa, hospitalización, urgencias y en los servicios de diagnóstico y tratamiento de patologías de mediana severidad;
- e. Amplia base poblacional que cubra uno o varios entes territoriales según sus necesidades de atención;
- f. Existencia de planes de desarrollo socioeconómicos en el área, para convertirse en polo de desarrollo de regiones mayores en el país.

ARTÍCULO 2.5.3.3.6. Criterios de clasificación de entidades de tercer nivel.

Para que las instituciones sean clasificadas como de tercer nivel se requiere que en ellas se cumplan como mínimo los siguientes criterios:

- a. Frecuencia de los fenómenos o patología que Justifique los servicios correspondientes;
- b. Alta base poblacional en los entes territoriales a cubrir;
- c. Cobertura de atención a otros entes territoriales que cuenten con entidades del primero y segundo nivel de atención;
- d. Tecnología requerida de la más alta complejidad;
- e. Atención por personal especializado y subespecializado responsable de la prestación de los servicios;
- f. Existencia de planes de desarrollo socioeconómicos en el área para convertirla como polo de desarrollo de regiones mayores en el país.

ARTÍCULO 2.5.3.8.3.1.2 Oferta de servicios trazadores.

Se considerarán servicios trazadores para efectos del presente decreto los siguientes:

- a. Baja Complejidad: urgencias, obstetricia y consulta externa, cuando la IPS no tenga habilitados otro tipo de servicios.



CIRCULAR

- b. *Media y alta complejidad: urgencias, obstetricia, hospitalización cirugía general o pediátrica, cirugía ortopédica, neurocirugía, cirugía oncológica (adulto y pediátrica), oncología clínica, cuidados intensivos adultos, pediátricos y neonatal, unidad de quemados, hospitalización en salud mental y urgencias en salud mental.*

Que los servicios de urgencias, hospitalización y cirugía son parte esencial de los espacios o entidades en los cuales, según el Decreto Nacional 780 de 2016, los Municipios prestan o velan por que se presten los servicios de salud y que constituyen soportes para la prestación de los servicios públicos para el bienestar de los habitantes de un territorio. Característica que los hace ser más afines al grupo de los equipamientos que al de servicios. Pues este último, según el POT, corresponde a “*Actividades destinadas a la producción e intercambio de bienes o servicios que satisfacen las necesidades de la población como atención al cliente, prestación de servicios generales, técnicos y profesionales*”.

Que, además, el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.2.1.1, define los equipamientos como “Áreas, edificaciones e instalaciones de uso público o privado, destinadas a proveer a los ciudadanos de los servicios colectivos de carácter educativo, formativo, cultural, de salud, deportivo recreativo, religioso y de bienestar social y a prestar apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos del municipio.”

Que, adicionalmente, el artículo 284 del POT determina que los grupos de uso 2 generan un impacto medio y los grupos de uso 3 y 4 generan un impacto alto, de la siguiente manera:

GRUPO 2. MEDIANO IMPACTO. *Corresponde al nivel de Impacto Medio, las actividades que se encuentran en el nivel 2 de la clasificación de usos del suelo, y se caracterizan por generar flujos de tráfico peatonal o vehicular de mediano impacto, los cuales requieren espacios para parqueo, cargue y descargue liviano, proyección sobre el espacio público bien sea por vitrinas, avisos y permanencia del peatón en ese espacio y/o pueden producir ruidos, usos conexos no deseables, elevado consumo de energía u otro tipo de molestias ambientales o sociales, que generen residuos sólidos ordinarios, industriales no peligrosos, aguas residuales domésticas e industriales, no generen olores ofensivos y no sobrepasen los niveles de ruido ambiental acorde con el área de actividad.*

GRUPO 3. ALTO IMPACTO. *Corresponde al nivel de Impactos Alto, las actividades del nivel 3 y 4 de la clasificación de usos del suelo y se caracterizan por generar flujos de tráfico peatonal o vehicular que pueden ocasionar congestión, altas demandas de parqueo, de cargue y descargue mediano y pesado, de espacio público en razón de la complejidad de su actividad, que cuenten con fuentes fijas de emisión de contaminantes a la atmósfera y/o generan contaminación ambiental o impactos sociales. (...)*

Que, adicionalmente, el anexo 2 del POT, determinó que la actividad identificada con código 8621, clasificada como equipamiento de salud, se encuentra condicionada al trámite plan de implantación.



CIRCULAR

Que el POT en sus artículos 299 C y 299 K, define los Planes de Implantación y de Regularización como los instrumentos que “(...) buscan prevenir y mitigar los impactos negativos de tipo urbanístico, ambiental, de movilidad, (...)” que puedan generar el desarrollo de los nuevos o ya establecidos usos de suelo para garantizar unos estándares adecuados para la prestación y funcionamiento de las actividades que en esas edificaciones se prestan, garantizando accesibilidad, zonas de transición que eviten acumulación de personas y automóviles.

Así, mediante los planes de implantación se garantiza que los equipamientos, edificaciones que aportan a la prestación de servicios a cargo del Estado, cumplan con los estándares funcionales, de movilidad, espacio público y accesibilidad necesarios para desarrollar las actividades para las cuales serán construidos.

Que, se considera que la actividad “Actividades de la práctica médica, sin internación”, identificada con código CIU 8621, se debe clasificar como un equipamiento cuando presta servicios de cirugía y como un servicio 2 cuando solo se prestan servicios de consulta externa. Se aclara que el servicio de hospitalización se encuentra dentro de la actividad con el código CIU 8610 clasificada como un equipamiento.

Que, conforme lo relacionado, la Secretaría de Planeación Municipal en ejercicio de sus facultades legales, previo estudio técnico y jurídico y de manera consecuente con los parámetros del ordenamiento territorial, determina que la actividad denominada “Actividades de la práctica médica, sin internación”, identificada con código CIU 8621, se divide en las que prestan servicios de cirugía clasificadas como equipamiento de salud y las que **no** prestan servicios de cirugía que se clasifican como servicios 2.

Atentamente,


MARTHA CECILIA GUALTEROS
Secretaría de Planeación

Proyectó: María Juliana Torres – Arq. Contratista
Eika Millán – Abg. Contratista
Cuatrecasas Goncalves Pereira – Abg. Contratista ✓
Revisó y aprobó: Diego Fernando Ochoa Roa - Subsecretario de Planeación Territorial