



Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2018

Señor  
**JOSÉ ÁNGEL VARGAS BOLÍVAR**

Bogotá

**Radicado:** 1-2018-45201.  
**Asunto:** Respuesta derecho de petición de consulta.

Cordial Saludo:

Esta Dirección recibió por traslado de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá la comunicación del asunto, en la que solicita se emita concepto a efectos de determinar "(...) si el incumplimiento a las normas de uso del suelo establecidas en el artículo 322 (sic.) y subsiguientes del PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, específicamente en las UNIDADES DE PLANEACIÓN ZONAL "UPZ" de cada localidad debe ser considerado como INFRACCIÓN URBANÍSTICA (...)" y en la cual cita a efectos de tener en cuenta la Ley 232 de 1995, los artículos 103 y 104 de la Ley 388, reformados por los artículos 1 y 2 de la Ley 810 de 2003 y expone las disposiciones del Decreto Distrital 619 de 2000.

Atendiendo las competencias asignadas por el literal e) del artículo 37 del Decreto Distrital 016 de 2013<sup>1</sup>, esta Dirección es competente para absolver consultas jurídicas sobre la interpretación y aplicación de las normas en los asuntos de competencia de la Secretaría, por lo que se procederá a analizar la solicitud de manera general.

La petición está dirigida a establecer si constituye infracción urbanística el incumplimiento a las normas del uso del suelo establecidas en el POT y específicamente en las UPZ, dando lugar a las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 para los establecimientos de comercio que no cumplan con este requisito.

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 37°. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos.** - Son funciones de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación, las siguientes:

- (...)
- e) Absolver consultas jurídicas sobre la interpretación y aplicación de las normas, en los asuntos de competencia de la Secretaría.
- (...)

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
www.sdp.gov.co  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293



Si bien, la Ley 232 de 1995 establecía las normas aplicables para el funcionamiento de los establecimientos comerciales, y señalaba entre los requisitos para el ejercicio del comercio que el establecimiento abierto al público cumpliera con todas las normas referentes, entre otras cosas al uso del suelo, ubicación y destinación expedidas por la autoridad competente del respectivo municipio, dicha ley fue derogada por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana.

Por su parte, el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 810 de 2003, establecía en relación con las infracciones urbanísticas "(...) la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo (...)", norma que igualmente se encuentra derogada por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana.

En ese sentido, hoy el tema de las infracciones urbanísticas y las sanciones urbanísticas se rigen por lo establecido en la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", cuyas disposiciones son de carácter preventivo y tienen por objeto establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.

Señala el numeral 1 del artículo 2º ibídem entre los objetivos específicos del Código de Policía el de "(...) 1. Propiciar en la comunidad comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público. (...)".

Por su parte, el artículo 5 ídem, define para los efectos del citado Código que se entiende por convivencia "(...) la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico".

Es ese orden de ideas, el Código establece los comportamientos contrarios a la convivencia que no deben ser realizados por las personas que habitan o visitan el territorio nacional, así como las medidas correctivas aplicables a quienes incurran en estas.

En lo que respecta al funcionamiento de los establecimientos de comercio<sup>2</sup>, el código reglamenta la actividad económica y la define en el artículo 83 como una actividad lícita, desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento; de carácter público o privado o en entidades con o sin ánimo de lucro, o similares o que siendo privados, sus actividades trasciendan a lo público.

<sup>2</sup> DEFINICIÓN DE ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO. Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales. (artículo 515 Código de Comercio)

Para desarrollar cualquier actividad económica se deben cumplir previamente a la iniciación unos requisitos que son obligatorios y concurrentes entre los cuales el numeral 1 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 señala “(...)1. *Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación. (...)*”.

Se señalan en el Código los comportamientos que afectan la actividad económica, los cuales están relacionados con el cumplimiento de la normatividad, con la seguridad y la tranquilidad, y con el ambiente y la salud pública.

En lo que respecta al cumplimiento de la normatividad que afecta la actividad económica, el artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, corregido por el artículo 8 del Decreto Nacional 555 de 2017, señala de manera taxativa aquellos comportamientos que no deben realizarse, entre los que se encuentran:

“(...) 12. *Incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación.*

(...)

14. *Arrendar o facilitar un inmueble, contrariando las normas sobre el uso del suelo.*

(...)

16. *Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente. (...)”.*

Igualmente, la citada disposición prevé las medidas aplicables a quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados.

Lo anterior en cuanto hace a las disposiciones que rigen actualmente el desarrollo de la actividad económica.

Ahora bien, en lo que respecta al urbanismo, el Título XIV del Código trata lo atinente a dicho tema y señala los comportamientos contrarios a la integridad urbanística.

Al efecto, el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, corregido por el artículo 10 del Decreto Nacional 555 de 2017, establece que “(...) *Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:*

(...)

C) *Usar o destinar un inmueble a:*

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
www.sdp.gov.co  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

9. *Uso diferente al señalado en la licencia de construcción.*

10. *Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.*

11. *Contravenir los usos específicos del suelo.*

12. *Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos. (...)*”.

En el parágrafo 7° ibídem se señalan las medidas correctivas a imponer por la autoridad respectiva a quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados.

Ahora bien, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 dispone que el “(...) *El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.*”

En ese sentido, el urbanismo cumple una función pública cuya finalidad es la planificación del territorio que se ejerce a través de la acción urbanística entendida como las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.

Acciones urbanísticas que conforme la ley deben estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 define el plan de ordenamiento territorial como 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 y constituye norma rectora, estructural y vinculante para el municipio o distrito.

En ese sentido, en Bogotá el Plan de Ordenamiento Territorial se encuentra compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004 en el cual se prevén los instrumentos de planeamiento, gestión y financiación a través de los cuales se desarrolla y reglamenta el mismo y en el cual los instrumentos de planeamiento en lo urbano se encuentran jerarquizados en 1er, 2do y 3er nivel.

En relación con la norma urbanística que orienta y regula las intervenciones públicas y privadas en todos los predios de la ciudad, el Subtítulo 5 del POT señala los elementos y el procedimiento para la expedición de la norma urbanística general y específica.

En ese sentido, el artículo 333 del Decreto Distrital 190 de 2004 dispone que la norma urbanística general se define por la confluencia de los usos del suelo, definidos mediante la delimitación de las áreas de actividad y los tratamientos, los cuales en una zona determinan un Sector Normativo.

En cuanto a la norma urbanística específica de un Sector Normativo, esta se precisa con base en la norma general mediante fichas reglamentarias en el marco de la Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) y los demás instrumentos de planeamiento que reglamentan el POT.

En lo que hace a la utilización del suelo, este se define como el espacio físico objeto de la ordenación del territorio<sup>3</sup> y constituye el principal elemento físico del mismo cuyo uso o destinación está fijada por las normas urbanísticas.

Al efecto, el artículo 336 del Decreto Distrital 190 de 2004 define el uso como la destinación asignada al suelo, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar, asignación que corresponde a los concejos municipales o distritales conforme el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política.

En concordancia con lo anterior, el numeral 5 del artículo 12 y el artículo 13 del Decreto – Ley 1421 de 1993 señala dentro de las atribuciones del Concejo Distrital, la de “(...) 5. Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo (...)”, a iniciativa del Alcalde Mayor.

Por ende, los usos del suelo se asignan mediante el plan de ordenamiento territorial a través del cual el Concejo puede facultar al alcalde para reglamentarlos mediante los instrumentos de planeamiento que adopte en la reglamentación del mismo.

Es de anotar que el artículo 337 del Plan de Ordenamiento Territorial establece unas condiciones generales para la asignación de los usos al suelo urbano y señala que:

“(...) 1. Sólo se adquiere el derecho a desarrollar un uso permitido una vez cumplidas integralmente las obligaciones normativas generales y específicas, y previa obtención de la correspondiente licencia.  
(Subrayado fuera de texto)

2. Intensidad de los usos: Definida por el carácter principal, complementario, restringido, y las condiciones específicas que le otorga la ficha reglamentaria de cada sector normativo.

<sup>3</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Suelo\\_\(urbanismo\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Suelo_(urbanismo))

3. *Escala o cobertura del uso: estos se graduarán en cuatro escalas que establece este plan: metropolitana, urbana, zonal y vecinal.*

*Parágrafo 1º. (Modificado por el artículo 224 del Decreto 469 de 2003) Los usos que no se encuentren asignados en cada sector, están prohibidos, con excepción del desarrollo de nuevos usos dotacionales, los cuales deberán acogerse para su implantación, a las disposiciones señaladas en el presente capítulo. (...)*

De otra parte, los usos del suelo se clasifican en las siguientes categorías:

**Uso principal:** Es el uso predominante que 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.

**Uso complementario:** Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal y se permite en los lugares que señale la norma específica.

**Uso restringido:** Es aquel 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.

**Usos prohibidos:** Los usos no permitidos

En cuanto a la clasificación general de usos, el artículo 339 del Decreto Distrital 190 de 2004 establece los siguientes cuadros:

- Cuadro Anexo N° 1 "*Cuadro indicativo de usos permitidos según Área de Actividad*", mediante el cual se clasifican los usos permitidos como principales, complementarios y restringidos al interior de las zonas definidas para cada área de actividad. Este cuadro incluye el Cuadro Anexo N° 1-A "*Cuadro indicativo de usos permitidos en el área de actividad central*".
- Cuadro anexo N° 2 "*Clasificación de usos del suelo*", mediante el cual se establece el listado general de clasificación de usos específicos, en las diferentes escalas o coberturas metropolitana, urbana, zonal vecinal.

De otra parte, el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 2218 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 1203 de 2017, establece que "(...) el otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado

*la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma".*  
(Subrayado fuera de texto)

En ese orden de ideas, el uso del suelo se asigna por el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollan y complementan, y como quiera que con la expedición de la licencia construcción se está certificando el cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, la cual conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo, se debe por tanto verificar el contenido de la licencia con la actividad que se desarrolle en el establecimiento de comercio, así como el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el acto administrativo mediante la cual se aprobó, para determinar si hay o no un comportamiento contrario ya sea a la actividad económica o a la integridad urbanística de ser el caso.

Visto lo anterior, se da respuesta a su solicitud a efectos de determinar si el incumplimiento de las normas de uso del suelo establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial - POT específicamente en las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ de cada localidad debe ser considerado infracción urbanística.

Dentro de las atribuciones de los comandantes de estación o subestación de policía y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía está la de conocer en primera instancia la aplicación de la medida de suspensión de la actividad, entre otras. Lo anterior aplica cuando se adelanten comportamientos que afecten la actividad económica dentro de los cuales se encuentra el incumplimiento de las normas referentes al uso del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad para la cual fue construida la edificación. Por el incumplimiento de las normas referentes al uso del suelo o las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación aplican las medidas correctivas correspondientes a multa y suspensión definitiva de la actividad. En cuanto al desarrollo de actividades económicas sin cumplir con los requisitos establecidos aplica la multa y la suspensión provisional de las actividades.

En ese orden de ideas, es claro que el incumplimiento de las normas de uso del suelo constituye un comportamiento contrario a la actividad económica y /o a la integridad urbanística o lo que antes se denominaba infracción urbanística y da lugar a la imposición de las medidas respectivas.

En los términos expuestos se da respuesta a su solicitud, aclarando que la consulta se absuelve en concordancia del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1455 de 2015.

Cordialmente,

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
www.sdp.gov.co  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

Página 7 de 8



Anexos: No

No. Radicación: 2-2018-54817 No. Radicado Inicial: 1-2018-45201

No. Proceso: 1350897 Fecha: 2018-09-11 09:06

Tercero: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA

Dep. Radicadora: Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec:

**Miguel Henao Henao**  
**Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos**

Proyectó: Adriana Silva Ordoñez. P.E. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
www.sdp.gov.co  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ**  
**MEJOR**  
**PARA TODOS**