



Bogotá, D. C., 13 de febrero de 2018

Doctor

JAIR FERNANDO IMBACHÍ CERÓN

Subdirector de Seguimiento a la Gestión de Inspección, Vigilancia y Control

Secretaría General

KRA 8 #10- 65

Bogotá D.C.

Radicado: 1-2018-03429.

Asunto: Solicitud concepto sobre uso del suelo.

Respetado doctor Imbachí:

Esta Dirección recibió la comunicación del asunto mediante la cual solicita concepto jurídico respecto a las siguientes preguntas:

CONSULTA

"1. ¿Qué se entiende por uso de suelo y por concepto de uso de suelo?, y ¿En qué normatividad se fundamentan cada uno?"

2. Teniendo en cuenta los requisitos para el desarrollo de actividades económicas que se establece en el numeral 1 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, ¿Para el cumplimiento de las normas referentes al uso del suelo se requiere el documento físico de concepto de uso de suelo para el inicio o ejecución de una actividad económica?"

3. Si del análisis de la pregunta anterior, se concluye que el documento físico de concepto de uso del suelo no es obligatorio, ¿En qué casos excepcionalmente puede llegar a serlo?"

4. ¿De qué forma es posible verificar el cumplimiento de la normatividad sobre uso de suelo?"

RESPUESTA

En atención a su solicitud relacionada con el concepto de uso de suelo, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

1. Conforme el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política "(...) *Corresponde a los concejos: (...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (...)*"

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 1 de 6



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 reglamentar el uso del suelo mediante los instrumentos de planeamiento que adopte en la reglamentación del mismo.

Para el caso de Bogotá D.C. el Plan de Ordenamiento Territorial - POT está contenido en el Decreto Distrital 190 de 2004 "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003".

El artículo 336 POT define el uso del suelo en los siguientes términos:

"Artículo 336. Definición (artículo 325 del Decreto 619 de 2000). 1. *Uso: Es la destinación asignada al suelo, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar. (...)"*

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

"Artículo 337. Condiciones generales para la asignación de usos urbanos (artículo 326 del Decreto 619 de 2000). *La asignación de usos al suelo urbano, debe ajustarse a las siguientes condiciones generales:*

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.*

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.*

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. (...)"*

En este orden de ideas, para el caso particular de cada inmueble el uso permitido es el autorizado en la respectiva licencia de construcción, por lo tanto, no basta que el uso esté permitido en la norma urbanística sino que adicionalmente debe estar aprobado en el respectivo acto administrativo mediante el cual se apruebe la licencia de construcción.



Por su parte, de acuerdo con la definición contenida en el numeral 3 del artículo 2.2.6.1.3.1 del Decreto Nacional 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, modificado por el artículo 10 del Decreto Nacional 2218 de 2015, a su vez modificado por el artículo 7 del Decreto Nacional 1197 de 2016, el concepto de uso de suelo corresponde a un “(...) dictamen escrito por medio del cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias o la oficina de planeación o la que haga sus veces, informa al interesado sobre el uso o usos permitidos en un predio o edificación, de conformidad con las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen. La expedición de estos conceptos no otorga derechos ni obligaciones a su peticionario y no modifica los derechos conferidos mediante licencias que estén vigentes o que hayan sido ejecutadas. (...)”.

Lo anterior se traduce en que el concepto de uso de suelo es un documento donde se informa el uso o usos al que se podría destinar un inmueble de acuerdo con las normas urbanísticas aplicables, por lo tanto no otorga derechos de construcción ni genera obligaciones para el peticionario o propietario del inmueble. En otras palabras, el concepto de uso no reemplaza ni hace las veces de una licencia de construcción, ni legaliza o autoriza construcción alguna.

2. En relación con la segunda pregunta, se debe indicar que de conformidad con el numeral 1 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, se establece como requisito para cumplir previamente a la iniciación de actividades económicas, lo siguiente:

“Artículo 87. Requisitos para cumplir actividades económicas. Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:

1. Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación (...)

Por su parte, el numeral 12 del artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia establece que:

“Artículo 92. Comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica. Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

(...)

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. (...)



En este orden de ideas, uno dentro de los requisitos previos para la iniciación de una actividad económica es el cumplimiento de las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación, lo cual se acredita mediante la respectiva licencia de construcción aprobada por la autoridad competente, de lo contrario se estaría incurriendo en una “*infracción urbanística*” por comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica.

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 1203 de 2017, la licencia de construcción “*Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. (...)*”.

Así las cosas, la expedición de la licencia de construcción implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo, siempre y cuando se haya dado cumplimiento con todas las obligaciones establecidas en la misma. Por lo tanto, se debe verificar el contenido de la licencia de construcción con la actividad que se desarrolle en el inmueble, así como el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el acto administrativo mediante la cual se aprobó.

En conclusión, para el cumplimiento de las normas referentes al uso del suelo no se requiere el documento físico de concepto de uso de suelo para el inicio de una actividad económica, pues el documento idóneo para acreditar que se cumple con la normatividad que reglamenta el uso del suelo es la licencia de construcción.

3. Claro lo anterior, nos permitimos señalar que existe un caso en que se requiere presentar el concepto de usos de suelo ante la Cámara de Comercio y es el señalado en el artículo 85 de la mencionada Ley 1801 de 2016, que dispone:

“Artículo 85. Informe de registro en Cámaras de Comercio. (...) *Corresponde a la administración municipal o distrital verificar que las actividades económicas estén autorizadas por la reglamentación de las normas de uso del suelo y las que la desarrollen o complementen, de la respectiva jurisdicción.*

Parágrafo. *En caso de cualquier modificación del nombre, datos de ubicación del empresario o el establecimiento de comercio, cambio de domicilio o de la actividad económica con actividades de alto impacto que involucren venta y consumo de bebidas alcohólicas, o servicios sexuales, se requerirá aportar certificación de donde conste que el uso del suelo para el desarrollo de estas actividades mercantiles es permitido, el cual deberá ser expedido*



por la oficina de planeación municipal o el sistema que se establezca para tal efecto, en caso contrario la Cámara de Comercio se negará a efectuar la inscripción correspondiente.” (Subrayado fuera de texto).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en el Decreto Distrital 016 de 2013 “Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones”, la función de emitir conceptos técnicos mediante los cuales se indiquen los usos del suelo permitidos a un determinado predio, se le asignó a la Dirección de Norma Urbana.

“Artículo 14. Dirección de Norma Urbana.- Son funciones de la Dirección de Norma Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación, las siguientes:

a) *Elaborar, revisar y ajustar las normas generales y complementarias que reglamentan el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo urbano.*

b) *Expedir los conceptos técnicos relacionados con la norma urbana. (...)*”

Por su parte, se le ha asignó a la Dirección de Servicio al Ciudadano la atención de solicitudes relacionadas con la norma urbanística, así:

“Artículo 30. Dirección de Servicio al Ciudadano.- Son funciones de la Dirección del Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Planeación, las siguientes:

(...)

c) *Atender las solicitudes de conceptos y realizar los procesos necesarios relacionados con la norma urbanística y el espacio público requeridos por la ciudadanía y las entidades distritales. (...)*”

Así pues, el concepto de usos del suelo puede ser solicitado a petición de parte. Cabe anotar que las Direcciones de Norma Urbana y de Servicio al Ciudadano son las encargadas de expedir dicho concepto a quien se lo solicite, empleando el documento M-FO 146 “Formato de respuesta para norma urbanística y uso del suelo” establecido en el sistema de gestión de calidad de esta Secretaría.

4. Finalmente, es posible controlar el cumplimiento de la normatividad sobre uso de suelo a través de la verificación del contenido de la licencia de construcción 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.

Sobre el tema, el artículo 85 de la Ley 1801 de 2016 dispone:

“Artículo 85. Informe de registro en Cámaras de Comercio. (...) Corresponde a la administración municipal o distrital verificar que las actividades económicas estén autorizadas



por la reglamentación de las normas de uso del suelo y las que la desarrollen o complementen, de la respectiva jurisdicción (...).

Así mismo, es importante traer de presente lo señalado en el parágrafo 1° y 2° del citado artículo, así:

“Artículo 87. Requisitos para cumplir actividades económicas. (...) Parágrafo 1°. Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas.

Parágrafo 2°. Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo de actividades económicas salvo lo previsto en la ley.

El presente concepto se emite en los términos previstos por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley No. 1755 de 2015 “Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Cordialmente,

Miguel Henao Henao
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Doris del Pilar Molina Romero – P.E. DACJ.