



Bogotá D.C., 28 de noviembre de 2018

Señor
GIOVANNY GÓMEZ

Ciudad

Radicado: 1-2018-65450.

Asunto: Respuesta derecho de petición de consulta.

Cordial saludo:

Esta Dirección recibió la consulta del asunto en la que el Departamento Administrativo de la Función Pública da traslado por competencia a la petición, en la que se plantean las siguientes inquietudes:

“Al solicitar a una secretaría de planeación o alcaldía municipal que certifique el uso de suelos (Sic) permitido para un predio perfectamente identificado por su ubicación, cabida, linderos matrícula(Sic), cédula catastral: a) ¿Debe entenderse que la certificación expedida acoge las normas ambientales y en especial las determinantes que afectan el municipio junto con el POT vigente? Y b) que fuerza vinculante puede predicarse de la certificación expedida y el concepto de uso que ella contenga para hacerla exigible frente a decisiones y actos posteriores que vayan en contravía de la primera. Favor suministrarme copia o la referencia de las normas, decretos, leyes, sentencias y cualquier otro que sirva de soporte a la respuesta que me otorguen frente a esta petición”

En atención a su solicitud, se considera pertinente precisar los siguientes aspectos:

El numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, señala: “(...) 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. (...)”.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 señala que corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor “(...) 5. Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo (...)”.

Para el caso de Bogotá D.C. el Plan de Ordenamiento Territorial - POT está contenido en

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**

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 del Decreto Distrital 190 de 2004 define el uso como “la destinación asignada al suelo, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar”; así mismo, el artículo 337 del citado Plan establece entre las condiciones de asignación de usos del suelo urbano 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 (...) 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 otro lado, el artículo 338 del POT clasifica los usos del suelo en las siguientes categorías:

“1. 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.

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

3. 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”.

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

“1. 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”.

2. 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”.

En relación con las licencias urbanísticas, el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1987¹, modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016², reglamentado por el Decreto

¹ “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

² “Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones”.

1203 de 2017³, el cual ajustó la definición de licencia urbanística y modificó el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁴ del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, señala en su artículo 2 que: “(...) Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. (...)”

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

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 sismorresistentes 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 haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma. (...) (Subrayado fuera de texto)

En consecuencia, el documento idóneo para acreditar que se cumple con la normatividad que reglamenta el uso del suelo y todos aquellos aspectos técnicos requeridos para su desarrollo es la licencia de construcción.

De otra parte, en cuanto al concepto de uso del suelo, el artículo 2.2.6.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 12 del Decreto 1203 de 2017, señala que “(...) Es el 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 petitionario y no modifica los derechos conferidos mediante licencias que estén vigentes o que hayan sido ejecutadas. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo al marco normativo expuesto relativo al uso del suelo, se puede afirmar que el concepto de uso de suelo es un documento que tiene como finalidad informar al interesado el uso o usos permitidos que se pueden desarrollar en un inmueble, de conformidad con las

³ "Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones"

⁴ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"

normas urbanísticas aplicables, sin que estos otorguen derechos ni modifique derechos conferidos mediante licencias vigentes o que hayan sido ejecutadas.

Cabe anotar que conforme 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”*, esta Secretaría a través de las Direcciones de Norma Urbana y de Servicio al Ciudadano atienden las solicitudes de conceptos relacionados con la norma urbanística requeridos por la ciudadanía y las entidades distritales en el marco de lo ya señalado y conforme a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley 1755 de 2015.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015⁵, define el alcance de los conceptos emitidos en respuesta a las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo, así: **“Artículo 28. Alcance de los conceptos.** *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”*

Sobre el alcance del derecho de petición de consulta, la posición jurisprudencial concuerda con la actual definición del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituida por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, antes artículo 25 del Decreto Nacional 01 de 1984.

Sobre esta materia en la Sentencia T-091 de 2007⁶ la Corte Constitucional sostuvo: *“La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha señalado que como regla general los conceptos que se expiden a instancia del interesado no son obligatorios, no crean situaciones jurídicas, y por tanto, no comprometen la responsabilidad de la entidad pública que los expide. Sólo en situaciones excepcionales, cuando el concepto cree o modifique situaciones jurídicas, éste debe considerarse un acto administrativo, frente a los cuales caben las acciones contencioso administrativas”.* (...)

Así mismo, mediante Sentencia N° 11001-03-06-000-2017-00144-00 del 12 de diciembre de 2017, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil⁷, sostuvo con relación a la petición contentiva de consulta:

“(…) La petición contentiva de consulta ha sido interpretada en múltiples ocasiones por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, en las cuales se han fijado como elementos estructurales de esta clase de peticiones y de los conceptos que se emiten en respuesta (...)

En suma, la finalidad del derecho a realizar consultas es la de buscar orientación, ilustración e

⁵ Ley No. 1755 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

⁶ T-091 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁷ Sentencia N° 11001-03-06-000-2017-00144-00 del 12 de diciembre de 2017. Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

información acerca de la manera cómo actúa la administración la posición jurisprudencial concuerda con la actual definición del artículo 28 de la de la Ley 1437 de 2011, sustituida por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, antes artículo 25 del Decreto Nacional 01 de 1984.

(...)

En esa medida, los conceptos emitidos como respuesta a la solicitud de consulta no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, como lo dispone expresamente el artículo 28 del CPACA⁸, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015. Por esta razón, no generan responsabilidad alguna para los servidores públicos que los hayan emitido, en cuanto al sentido y a la fundamentación del concepto, aunque sí podría generarla en cuanto a las verdaderas motivaciones de la opinión, o al grado de diligencia que se haya empleado para emitirla (...).

Expuesto lo anterior, se procederá a dar respuesta a las preguntas planteadas en su petición dentro del marco de las competencias asignadas a esta Secretaría por el Decreto Distrital 016 de 2013⁹:

- a) Como se señaló anteriormente, conforme al artículo 2.2.6.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 12 del Decreto Nacional 1203 de 2017, no se trata de una certificación sino de un concepto de uso de suelo, el cual tiene como finalidad informar al interesado el uso que la normatividad urbanística vigente establece para determinado inmueble.

Igualmente, se debe indicar que la licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente; así mismo, conforme al artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto de 1203 de 2017, el otorgamiento de la licencia construcción 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 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.

- b) Al respecto, se reitera lo anotado en el sentido de que el concepto de uso de suelo tiene como finalidad informar al interesado el uso o usos permitidos que se pueden desarrollar en un inmueble, el cual se expide marco de lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley 1755 de 2015, por lo tanto no son de obligatorio cumplimiento o ejecución; por consiguiente, no otorga derechos de construcción ni genera obligaciones para el peticionario o propietario del inmueble. En otras palabras, el concepto de uso

⁸ "Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

⁹ "Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones"



SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 6

Anexos: No

No. Radicación: 2-2018-75572 No. Radicado Inicial: 1-2018-65450

No. Proceso: 1383935 Fecha: 2018-12-10 14:40

Tercero: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA

Dep. Radicadora: Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Clase Doc: Salida Tipo Doc: Concepto Consec:

no reemplaza ni hace las veces de una licencia de construcción, ni legaliza o autoriza construcción alguna.

Finalmente, cabe anotar que en el presente concepto se referencian las normas del orden distrital y nacional, así como la jurisprudencia que sirven de soporte para dar respuesta a la consulta del asunto.

En los términos expuestos se da respuesta a la presente consulta en concordancia con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 de 2015

Cordialmente,

Miguel Henao Henao
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Karime Amparo Escobar Forero
Abogada 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**

Página 6 de 6