

## MEMORANDO

**Fecha:** 25 de julio de 2024

**Radicado:** 3-2024-23596.

**Asunto:** Cumplimiento de las normas de usos del suelo por parte de los establecimientos de comercio en los procesos policivos.

Estimada Ivonne,

Esta Dirección recibió la comunicación del asunto, donde solicita concepto jurídico sobre el cumplimiento de las normas de usos del suelo por parte de los establecimientos de comercio en los procesos policivos.

En primer lugar, cabe precisar que se procede a la valoración del tema, acorde con las competencias asignadas a esta Dirección en el Decreto Distrital 432 de 2022. Así mismo, se advierte que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual *“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”*.

Aclarado lo anterior, se transcribe y emite respuesta a su inquietud:

***“De acuerdo con lo anterior, acudimos a su apoyo para solicitar concepto jurídico mediante el cual se determine cuál es la concordancia o interpretación que se le debe dar al fallo del Tribunal en conjunto con la norma urbanística, particularmente con el artículo 242 del Decreto 555 de 2021 – POT, y las directrices que se deben tener en los procesos policivos relativos al control urbano que impliquen la exigencia de licencias urbanísticas.”***

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Frente a su solicitud, se debe precisar que la Ley 232 de 1995 fue derogada expresamente por el artículo 242 de la Ley 1801<sup>1</sup> de 2016, así:

**“Artículo 242. Derogatorias.** *El presente Código deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto-ley 1355 de 1970, la Ley 1356 de 2009 excepto los artículos 4° y del 218A al 218L; el Decreto número 522 de 1971; **la Ley 232 de 1995**; el artículo 108 de la Ley 388 de 1997; los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003; artículo 12 numeral 2, artículo 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 35 y 36 del Decreto número 2876 de 1984; artículo 26 y último inciso o párrafo del artículo 10 de la Ley 679 de 2001, en razón a que se aplicará el proceso verbal abreviado establecido en el presente Código; artículos 5°, 6°, 7° y 12 de la Ley 1259 de 2008; Ley 746 de julio 19 de 2002; artículo 24, 29 e inciso final del artículo 31 de la Ley 1335 de 2009; y los artículos 12 y 13 de la Ley 140 de 1994.”* (Énfasis fuera del texto).

Por lo cual, debido a su derogatoria, la Ley 232 de 1995 no resulta aplicable para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

Ahora bien, frente al tema objeto de consulta, el artículo 84 de la Constitución Política señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO 84.** *Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, **las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.**”* (Énfasis fuera del texto).

De igual forma, los artículos 46 y 47 del Decreto Ley 2150 de 1995 señalan:

**“ARTÍCULO 46.- Supresión de las licencias de funcionamiento.** *Sin perjuicio del régimen establecido para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, **ningún establecimiento industrial, comercial o de otra naturaleza, abierto o no al público, requerirá licencia, permiso o autorización de funcionamiento o cualquier otro documento similar, salvo el cumplimiento de los requisitos que se enumeran en los artículos siguientes con el único propósito de garantizar la seguridad y salubridad pública.**”*

**ARTÍCULO 47.- Requisitos especiales.** *A partir de la vigencia del presente Decreto, los establecimientos a que se refiere el artículo anterior sólo deberán:*

*1. **Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y designación expedida por la entidad competente del respectivo municipio.**”* (Énfasis fuera del texto).

Así mismo, el numeral 1 del artículo 1 y el artículo 27 de la Ley 962 de 2005 disponen lo citado a continuación:

<sup>1</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

**“ARTÍCULO 1. Objeto y principios rectores.** La presente ley tiene por objeto facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política. En tal virtud, serán de obligatoria observancia los siguientes principios como rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados:

**1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos.** Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. En tales casos las autoridades públicas no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias.

Las autoridades públicas no podrán establecer trámites, requisitos o permisos para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, salvo que se encuentren expresamente autorizados por la ley; ni tampoco podrán solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades.

(...)

**ARTÍCULO 27. Requisitos para el funcionamiento, de establecimientos de comercio.** Las autoridades y servidores públicos correspondientes se sujetarán únicamente, a lo dispuesto en la Ley 232 de 1995, por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales, en cuanto a los requisitos exigibles para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio.

No podrá condicionarse el cumplimiento de los requisitos legales a la expedición de conceptos, certificados o constancias que no se encuentran expresamente enumerados en la citada ley.

La ubicación de los tipos de establecimientos será determinada dentro del POT, expedido por los respectivos concejos municipales, teniendo en cuenta que en ningún caso podrán desarrollarse actividades cuyo objeto sea ilícito de conformidad con las leyes.” (Énfasis fuera del texto).

Por su parte, el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 contempla:

**“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:

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

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

(...)

**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.**

(Énfasis fuera del texto).

En desarrollo de lo anterior, el Decreto Nacional 1879 de 2008, reglamentario del Decreto Ley 2150 de 1995 y de la Ley 962 de 2005, señala:

**“Artículo 1°. Requisitos documentales exigibles a los establecimientos de comercio para su apertura y operación.** Las autoridades distritales y municipales al momento de realizar visitas de control, solo podrán exigir a los propietarios de establecimientos de comercio, los siguientes documentos:

- a) Matrícula mercantil vigente expedida por la Cámara de Comercio respectiva;
- b) Comprobante de pago expedido por la autoridad legalmente competente, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias, solamente cuando en el establecimiento se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor;
- c) Registro Nacional de Turismo, tratándose de prestadores de servicios turísticos a que se refiere el artículo 13 de la Ley 1101 de 2006.

*Parágrafo. El propietario de establecimiento podrá ser sancionado por la autoridad de control competente, si no exhibe en el momento de la visita los documentos a que hace referencia el presente artículo.*

**Artículo 2°. Requisitos de cumplimiento exigibles a los establecimientos de comercio para su operación.** Una vez abierto al público y durante su operación, el propietario del establecimiento de comercio –además de los requisitos señalados en el artículo anterior deberá cumplir con:

- a) Las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;
- b) Las normas expedidas por la autoridad competente del respectivo municipio, referentes a uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación.

*Parágrafo. De acuerdo con lo señalado en el artículo 27 de la Ley 962 de 2005, para acreditar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el presente artículo **no podrá exigirse conceptos, certificados o constancias** distintos a los expresamente enumerados en la Ley 232 de 1995.*

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Por lo anterior ningún propietario de establecimiento podrá ser requerido o sancionado por las autoridades de control y vigilancia de la actividad comercial, o por la Policía Nacional si, cumpliendo con las condiciones definidas por la ley, no exhibe documentos distintos a los previstos en el artículo 1° del presente decreto. En consecuencia, **se prohíbe exigir la tenencia y/o renovación de licencias de funcionamiento, permisos, patentes, conceptos, certificaciones, como medio de prueba de cumplimiento de las obligaciones previstas por el Legislador.**

(...)

**Artículo 5°. Prohibición de creación y exigencia de licencias, permisos y certificaciones para registro y apertura de establecimiento.** En cumplimiento de lo establecido por las leyes que rigen la materia, **ninguna autoridad del nivel nacional, departamental, municipal o distrital podrá crear o adicionar requisitos para apertura y funcionamiento de establecimientos comerciales o abiertos al público salvo lo que expresamente sea autorizado por el Legislador y reglamentado por el presente decreto.**

Lo anterior no obsta para que las autoridades de vigilancia y control realicen –de oficio– visitas de inspección permanentes, para constatar el cumplimiento de las normas y regulaciones de la actividad comercial.” (Énfasis fuera del texto).

Es así que, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la Sentencia 2007-0339 del 30 de agosto de 2007, manifestó lo siguiente:

“(…) encuentra la Sala que **el legislador no exigió como requisito para la apertura y funcionamiento de un establecimiento de comercio abierto al público, la licencia de construcción**, aun cuando sí el cumplimiento de las normas referentes al uso del suelo, requisito que se cumple con la certificación expedida por la entidad de planeación o quien haga sus veces como expresamente lo dispuso la ley en comento y por mandato constitucional las autoridades públicas no pueden establecer ni exigir requisitos adicionales cuando una actividad ha sido reglamentada de manera general.

(...)

Así las cosas, **el ordenamiento jurídico no exige la licencia de construcción para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio abiertos al público**, pero no por ello ha de entenderse como carta blanca para soslayar la reglamentación sobre uso del suelo, contribuir con el desarrollo urbanístico desordenado de la ciudad, su consecuencial uso desordenado del suelo y dejar de lado los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial, pues el control del uso del suelo para esos casos se suple con el concepto de planeación o la autoridad que haga sus veces, el que entonces se torna más riguroso.”

Conforme a la normativa y jurisprudencia previamente citada, desde esta Dirección se considera que, conforme al ordenamiento jurídico colombiano, **es claro y evidente que para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio no resultan exigibles las licencias urbanísticas.**

En consecuencia, frente a lo manifestado en su escrito al afirmar que:

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.

Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

*“Desde esta Subdirección se encuentra que el alcance de la sentencia del TAC no es congruente con la norma urbanística y el abordaje integral con que se debe entender el desarrollo del suelo en la ciudad (...)”*

Se recuerda que el artículo 315 de la Constitución Política establece como función de las autoridades municipales y distritales, entre otras, cumplir y hacer cumplir la **Constitución** y la **Ley**, preceptos reproducidos en los numerales 1 y 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, modificado por la Ley 2116 de 2021, correspondientes al Estatuto del Régimen Especial para el Distrito Capital. En este orden, Bogotá como entidad territorial, conforme al artículo 1 ibídem *“(...)se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley.”* (Énfasis fuera del texto original).

Es así que, sobre el cumplimiento de las normas de superior jerarquía por parte de los municipios y distritos, la Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 2.000 manifestó lo siguiente:

*“En lo que concierne a la competencia normativa de las autoridades territoriales, dentro del marco de la autonomía de las entidades de esta naturaleza que consagra el preámbulo de la Constitución, las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sólo con las disposiciones de la Carta, sino también con las de la ley. A este respecto el artículo 298 superior literalmente indica, en relación con las funciones administrativas de los departamentos, que “la ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.” Adicionalmente, las disposiciones constitucionales relativas a las facultades de los gobernadores y de los alcaldes, indican que a ellos corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno, las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos municipales (en el caso de los alcaldes), de donde se deduce que sus disposiciones y órdenes no pueden desconocer o incumplir tales normas, que por lo mismo resultan ser de superior rango jerárquico que las que ellos profieren. Todo ello, dentro del marco de la autonomía que les corresponde, es decir dejando a salvo la exclusiva competencia normativa que las autoridades territoriales tienen en los asuntos que la Constitución señala como atribuciones propias suyas.*

(...)

*No todas las normas jurídicas de un ordenamiento tienen la misma jerarquía. Existe entre ellas una estratificación, de suerte que las normas descendentes deben sujetarse en su fondo y en su forma a las normas superiores. La no conformidad de una norma con sus superiores jerárquicas la convierten en derecho positivo susceptible de ser retirado del ordenamiento, que tiene la virtud incluso de hacer desaparecer del mundo jurídico la norma así imperfectamente expedida mediante los controles pertinentes. La Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución.”* (Énfasis fuera del texto original).

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.*

*Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*

En consecuencia, tal como lo señala la Circular 035 del 05 de septiembre de 2023, todas las autoridades en sus distintos ordenes y niveles, lo que incluye a la Secretaría Distrital de Planeación, se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la Ley, esto, en virtud del principio de legalidad el cual *“exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas”*<sup>2</sup>.

Así las cosas, la normativa distrital mencionada en su oficio, esto es, el literal O del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 y el artículo 242 del Decreto Distrital 555 de 2021, se debe interpretar en armonía y concordancia con las normas de superior jerarquía previamente citadas, dado que el Distrito Capital de Bogotá ejerce su autonomía **dentro de los límites de la Constitución y la Ley.**

Por lo tanto, si bien se reconoce que la normativa expuesta determina que para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio **se debe cumplir con las normas referentes al uso del suelo, la misma no especifica el documento que se debe presentar para satisfacer dicho requisito.** No obstante, **ello no faculta a las autoridades públicas del nivel municipal y distrital para suplir este vacío con la exigencia de las licencias de construcción,** pues como ya se señaló, conforme al artículo 84 de la Constitución Política, estas autoridades no pueden establecer ni exigir licencias para el ejercicio de una actividad, y de acuerdo con el numeral 1 del artículo 1 de la Ley 962 de 2005, para el ejercicio de una actividad **únicamente podrán exigirse los requisitos que estén previstos taxativamente en la ley, es decir, dicha materia está sujeta a reserva legal.**

Con fundamento en todo lo anterior, desde esta Dirección se considera que, para suplir el vacío evidenciado, se requiere de un proyecto de ley, donde se determine el mecanismo o documento mediante el cual se acredita el cumplimiento de las normas referentes al uso del suelo por parte de los establecimientos de comercio.

Cordialmente,

<sup>2</sup> Sentencia C-710 de 2001 de la Corte Constitucional.

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.



SECRETARÍA DE  
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 8  
Anexos:  
No. Radicación: 3-2024-25868 No. Radicado Inicial: 3-2024-23596  
No. Proceso: 2387725 Fecha: 2024-07-25 16:50  
Tercero: SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION - SDP  
Dep. Radicadora: XSubsecretaría Jurídica  
Clase Doc: Interno Tipo Doc: Memorandos Consec:

**Giovanni Perdomo Sanabria**  
**Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos**

Proyectó: Javier Felipe Cabrera López - Abogado DACJ

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.  
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*