



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro (contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com)*

*A los establecimientos de comercio respecto de los cuales las normas urbanísticas no exigen estructuras arquitectónicas especiales para la implantación del uso del suelo o tipo de actividad que se ejerce, no se les debe exigir que acrediten licencia de construcción o adecuación para comercio; tal es el caso de usos del suelo de menor impacto, como el Comercio Local (Acuerdo 6 de 1990) o el Comercio Vecinal B (POT). Libertad económica y bien jurídico protegido. Carga de prueba sobre usos del suelo es de la administración. (A2005-1448-SP Salvamento de voto)*

## RAZONES DEL SALVAMENTO

Con el debido respeto por las decisiones del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C., el suscrito Consejero salva el voto en relación con la decisión adoptada en el acto de la referencia, mediante la cual la Sala Plena de esta Corporación desató la segunda instancia, resolviendo mantener la sanción en razón a que **no se presentó la licencia de construcción que acreditara la idoneidad de las estructuras del inmueble para el ejercicio de la actividad comercial de conformidad con la obligación de cumplir las normas distritales sobre uso del suelo.**

Como reiteradamente lo ha señalado el Consejo de Justicia de Bogotá, D.C., la licencia de construcción constituye el documento idóneo para acreditar las normas de uso del suelo, destinación y ubicación, relacionadas con la idoneidad de la estructura urbana y del inmueble para el ejercicio de la actividad comercial que se pretenda desarrollar.

En opinión de la mayoría, tal presupuesto es aplicable respecto de todo tipo de actividad comercial. En mi opinión, en atención a la normatividad urbanística del Distrito, tal presupuesto no es aplicable en cierto tipo de actividades comerciales para las cuales la normatividad urbanística no requiera una estructura arquitectónica con características especiales. Tal es el caso del Comercio de Cobertura Local según Acuerdo 6 de 1990 o Comercio Vecinal Clase B en zonas Residenciales con Actividad Económica en la Vivienda según POT. Lo anterior se sustenta en las consideraciones jurídicas que a continuación se exponen.

El artículo 333 de la Constitución Política dispone que *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”*.

En desarrollo de la disposición constitucional, la Ley 962 de 2005 dispone que *“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”* (art. 27).

Al respecto la Ley 232 de 1995 señala en su artículo 1 que **“Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador”** (negrilla no original).

**Bogotá sin indiferencia**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro (contáctalo en [gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

Ahora, a través de la Ley 232 de 1995 (literal a- del artículo 2) el legislador ha establecido que es obligatorio que los establecimientos comerciales cumplan algunos requisitos, entre los cuales se cuenta el **acatamiento de todas las normas referentes al uso del suelo, ubicación y destinación expedidas por el Distrito Capital<sup>1</sup>**.

De otra parte el artículo 1 de la Ley 810 de 2003 señala que “*Se considera igualmente **infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo... sin la respectiva licencia**” (negrilla no original) y en el inciso segundo del numeral 4 del artículo 2 ibídem dispone “*En el caso de **establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos y las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 ó en aquellas normas que la adicionen, modifiquen o complementen.**” (negrilla no original)**

De conformidad con lo anterior habrá de precisarse ¿cuáles son los bienes jurídicos que buscan proteger las normas del Distrito Capital en lo referente al uso del suelo, ubicación y destinación, respecto del ejercicio de actividades comerciales en establecimientos de ésta índole?

La Ley 388 de 1997 dispone en el artículo 15 que “*Las normas urbanísticas regulan el **uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos**”.*

El POT (Plan de Ordenamiento Territorial) compilado en el Decreto Distrital<sup>2</sup> 190 de 2005, al referirse al fin de la norma urbanística para usos y tratamientos en el Distrito Capital dispone en el artículo 332:

“*Objetivos generales* (artículo 322 del Decreto 619 de 2000). La norma urbanística para usos y tratamientos orienta y regula las intervenciones pública y privada en todos los predios de la ciudad, de conformidad con la función de cada zona en el modelo de ordenamiento territorial y sus condiciones físicas, con el fin de:

1. **Lograr una clara articulación de los usos y tratamientos** con los sistemas generales de la ciudad para optimizar su funcionamiento y desarrollo, **armonizando las intervenciones públicas y privadas para que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y se eleve su nivel de productividad.**
3. Proteger las zonas residenciales de la invasión **indiscriminada de actividades comerciales y de servicios.**
4. Planificar los procesos de transformación en la ciudad, propendiendo porque las **diferentes actividades operen en estructuras adecuadas y funcionales**, con respeto de las

<sup>1</sup> De conformidad con el 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 como la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”

<sup>2</sup> De conformidad con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, los municipios y distritos deben adoptar un plan de ordenamiento territorial como “*instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define 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*”. Ahora, el artículo 26 ibídem dispuso que “*Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto*”.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro (contáctalo en [gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

características del espacio público de los barrios donde se implantan para consolidar zonas urbanas caracterizadas.”

De conformidad con el artículo 288 del Acuerdo 6 de 1990 (aplicable hasta tanto se reglamenten las Unidades de Planeamiento Zonal) “*las normas de Tercer Nivel regulan los **Usos Urbanos** dentro de las Áreas Urbanas, su intensidad y la correlativa **viabilidad o aptitud de las estructuras**, con miras a mantener la armonía necesaria entre las diversas actividades urbanas y controlar los impactos que generan*”.

Así, una primera conclusión a la cual se llega es que, entre los bienes jurídicos a proteger se cuentan principalmente dos: **1) que en el inmueble se ejerzan sólo aquellas actividades comerciales que están permitidas en el sector de conformidad con las normas de planeación del distrito, y 2) que las estructuras físicas del inmueble correspondan a las requeridas para soportar el ejercicio de la actividad comercial que se pretenda ejercer.**

Las condiciones para cada uno de estas circunstancias se analizarán a continuación.

**a) El ejercicio de las actividades comerciales que están permitidas en el sector de conformidad con las normas de planeación del distrito: Acreditación de la norma de uso.**

Si bien el literal a) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995, al referirse a la obligación de cumplir con las normas distritales sobre usos del suelo señala que “*Las personas interesadas podrán **solicitar la expedición del concepto** de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva*” (negrilla no original); el concepto referido no constituye requisito para el funcionamiento del establecimiento comercial, ni autorización para tal efecto. **Tal concepto sólo permite que quien desee saber cuáles son los usos permitidos en un inmueble determinado, pueda solicitar que se le informe al respecto.**

De otra parte, consultando los planos oficiales del Acuerdo 6 de 1990 o las Unidades de Planeación Zonal reglamentadas en desarrollo del POT, puede conocerse las categorías de comercio que se permiten en el polígono en el cual se encuentre ubicado el inmueble.

**En razón de lo anterior, basta la consulta directa de las normas urbanísticas para determinar si en un inmueble se permite el ejercicio de cierta actividad comercial.** Por tal motivo, si bien es útil, no resulta indispensable solicitar la emisión de un concepto del Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD o la exigencia de una licencia de construcción **para efectos de demostrar si un determinado uso es permitido o no.** Ahora, en el evento de requerirse, la administración (funcionario que tiene el conocimiento) puede solicitarlo directamente al DAPD.

En razón de lo anterior, en cumplimiento del artículo 333 de la Constitución Política y el artículo 2 de la Ley 232 de 1995, no puede exigirse la presentación de concepto de uso para efectos de permitir el ejercicio de las actividades comerciales. Tal prueba debe ser allegada directamente por la administración.

**b) Estructuras físicas del inmueble requeridas para soportar el ejercicio de la actividad comercial que se pretenda ejercer: Acreditación de las normas de destinación y ubicación.**

De conformidad con el Acuerdo 6 de 1990 (aplicable hasta tanto se reglamenten las fichas normativas UPZ):

**Bogotá sin indiferencia** 3



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro (contáctalo en [gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

“Artículo 291º.- *Viabilidad o aptitud de las estructuras.* El hecho de que un uso sea permitido en determinado sector o área de la ciudad, implica solamente **el derecho a tramitar la Licencia de Construcción, Adecuación, Modificación o Ampliación de los edificios, para que allí puedan funcionar los establecimientos cuya actividad corresponda al uso permitido**, solo una vez que se construyan **edificaciones aptas** para el uso en el cual se tiene interés.

En las Licencias de **Construcción, Adecuación, Modificación, o Ampliación, se indicarán los usos para los cuales podrá destinarse la edificación.**

[La Licencia de Funcionamiento de los Establecimientos que la requieran, no podrá expedirse]<sup>3</sup> en contravención de lo establecido en la Licencia de Construcción, Adecuación, Modificación, o Ampliación, **sobre viabilidad de las estructuras.**” (negrilla no original)

Al respecto resulta pertinente señalar que el POT (Plan de Ordenamiento Territorial) compilado en el Decreto Distrital 190 de 2005, dispone en el artículo 337 que: “*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...***” (negrilla no original)

De conformidad con las normas señaladas, para desarrollar un uso comercial en un inmueble, es necesario que éste disponga de unas estructuras y condiciones arquitectónicas aptas o adecuadas para el ejercicio que la actividad comercial requiera, de conformidad con las normas distritales. Ahora, para acreditar el cumplimiento de las normas urbanísticas y la idoneidad de la construcción para el ejercicio de la actividad, se requiere la obtención de la licencia de construcción, toda vez que es el único acto que demuestra tal idoneidad.

No obstante lo anterior, no todos los tipos de comercio requieren una estructura especial, razón por la cual, a mi juicio, para el ejercicio de algunas actividades comerciales NO se requiere la obtención de licencia de construcción o adecuación.

A continuación se mostrarán las normas distritales que soportan tal afirmación, mediante la observación de las condiciones de funcionamiento de cada una de las categorías de comercio, de conformidad con el Acuerdo 6 de 1990 y el POT.

## **1. La normatividad urbanística contenida en el Acuerdo 6 de 1990**

### **1.1. Comercio de Cobertura Metropolitana**

**1.1.1 Definición.** De conformidad con el artículo 303 del Acuerdo 6 de 1990 el Comercio de Cobertura Metropolitana:

“Comprende los usos comerciales orientados a satisfacer demandas de bienes y servicios generados en toda la ciudad mediante la oferta concentrada de gran variedad de bienes. Este comercio se presenta en dos modalidades:

<sup>3</sup> Esta parte de la norma resulta inaplicable en atención a la Ley 232 de 1995. Ahora, si bien las licencias de funcionamientos no son permitidas, no acontece lo mismo con las normas de uso del suelo entre las cuales, como se observa, se cuenta la posibilidad de ejercer el uso en el sector y la obligación de disponer de estructuras adecuadas para el ejercicio de la actividad comercial



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro (contáctalo en [gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

Como agrupación de establecimientos de venta de bienes y servicios que conforman unidades arquitectónicas y urbanísticas y comparten zonas y servicios comunales (centros comerciales, empresariales, etc.).

En establecimientos únicos con oferta diversificada de bienes. (Almacenes por departamentos, centros de exposición, etc.). Estos establecimientos pueden formar o no parte de los anteriores. Presentan las siguientes características principales:

- Se presentan en **edificaciones o agrupaciones de gran magnitud especialmente diseñadas** para tal fin
- Prestan servicios en horarios laborales especiales **con afluencia concentrada** en horas, días y temporadas determinadas.
- Constituyen **centros de empleo con afluencia y Permanencia muy altas de trabajadores**. El acceso, tanto de éstos como de los usuarios, se efectúa en forma vehicular, ya sea mediante la utilización de transporte público o privado. **Requieren por lo tanto estar ubicados sobre vías del plan vial arterial y contar con amplias zonas de estacionamiento.**
- Se abastecen mediante vehículos medianos o pesados para lo cual **requiere zonas especializadas de cargue y descargue.**
- Debido a la permanencia de usuarios y empleados en los establecimientos, **requieren servicios complementarios como parte de la edificación o conjunto comercial.**
- Tienen a generar comercio Clase II a su alrededor.
- Por sus características físicas y funcionales se considera un tipo de comercio de alto impacto urbanístico, que **requiere soluciones particulares para cada caso en el cual se proponga su desarrollo**”

**1.1.2 Condiciones de funcionamiento.** Las condiciones de funcionamiento de éste tipo de comercio están señaladas en el artículo 18 del Decreto Distrital 325 de 1992, así:

- **Se requieren de englobes o predios de dimensiones especiales**, establecidas en el presente Decreto, para el cumplimiento de las exigencias urbanísticas y arquitectónicas.
- Debido a la magnitud de sus instalaciones y su alto impacto urbanístico **deben contar con amplias zonas de estacionamiento.**
- Se presenta en **edificaciones o agrupaciones de gran magnitud especialmente diseñadas** para tal fin.
- Debido a que constituyen centros de empleo con afluencia y permanencia muy altas de trabajadores **requieren de amplias zonas de estacionamiento**, así mismo como su abastecimiento se hace mediante vehículos medianos o pesados **requieren zonas especializadas de cargue y descargue.**
- **Requieren soluciones de servicios generales, como baños públicos y servicios complementarios como cafeterías necesarias para los usuarios y empleados.**
- Las actividades metropolitanas de localización restringida, así como las especiales, tendrán ubicación y condiciones fijadas en las normas específicas.

**1.1.3 Edificaciones.** Se consideran aptos para el desarrollo del comercio local los siguientes tipos de edificaciones (art. 19 ibídem):

- a. Centros o complejos comerciales.
- b. Complejos empresariales, centros hoteleros y centros de exposición.
- c. Edificaciones especializadas para almacenes por departamento.
- d. Edificaciones especializadas para comercio mayorista.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro (contáctalo en [gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

- e. Adecuaciones totales o edificaciones especializadas para actividades de localización restringida o especial.

## **1.2. Comercio de Cobertura Zonal**

**1.2.1 Definición.** De conformidad con el artículo 302 del Acuerdo 6 de 1990, el Comercio de Cobertura Zonal:

“Comprende los usos comerciales de intercambio de bienes y servicios que suplen demandas especializadas generadas en la comunidad de una zona urbana.

Incluye gran diversidad de usos comerciales que se presentan generalmente en las siguientes formas:

En **adecuaciones totales o parciales de edificaciones originalmente residenciales.**

En establecimientos especializados para el uso comercial **ubicados en primeros pisos de edificaciones residenciales o en manzanas o centros comerciales de las urbanizaciones y en edificaciones especializadas para el uso comercial con venta de bienes en los primeros pisos y venta de servicios en los pisos superiores.**

Presenta las siguientes características principales, entre otras:

- Venta especializada de bienes al detal que **pueden requerir vitrinas de exhibición y zonas de bodegaje.**
- Actividades mercantiles de venta de servicios.
- Generación mediana de empleo.
- **Requiere de zonas de estacionamiento para empleados y usuarios** que acceden en una gran proporción en forma vehicular y tienen una permanencia media o prolongada en los establecimientos.
- Funciona en horarios laborales diurnos y nocturnos con **posible afluencia concentrada de usuarios** en horas, días y temporadas determinadas.
- **Puede requerir servicios de infraestructura específicos**, especialmente de telefonía en el caso de las actividades mercantiles y profesionales de servicios.
- Genera usos complementarios, por lo cual propicia la formación paulatina de ejes o sectores de actividad comercial.

Con excepciones, se considera de **bajo impacto ambiental y social, pero de notorio impacto urbano** causado por el tránsito y congestión de personas, vehículos y actividades a que da lugar, especialmente cuando se presenta en adecuaciones que no resuelven satisfactoriamente dicho impacto.” (negrilla no original)

**1.2.2 Condiciones de funcionamiento.** Las condiciones de funcionamiento de éste tipo de comercio están señaladas en el artículo 14 del Decreto Distrital 325 de 1992, así:

- Debe desarrollarse en **áreas no mayores a 20.000 metros de área construida**, o en 20.000 metros de área útil sin sobrepasar el área construida anotada.
- La actividad comercial que se desarrolle en los establecimientos, no puede ocupar área de antejardines o de andenes, ni contravenir los reglamentos de copropiedad o de propiedad horizontal.
- **Requiere de edificaciones que cumplan con los requerimientos de estacionamientos, instalaciones especiales, manejo del espacio público y demás normas urbanísticas.**
- De acuerdo con su magnitud y destinación los establecimientos deberán presentar **soluciones de cargue y descargue** así como de servicios complementarios y generales.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro (contáctalo en [gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

**1.2.3 Edificaciones.** Se consideran aptos para el desarrollo del comercio local los siguientes tipos de edificaciones (art. 15 ibídem):

- **Adecuaciones totales o parciales** de edificaciones originalmente destinadas a vivienda.
- **Locales** ubicados en edificaciones multifamiliares, edificios de oficinas, complejos industriales, institucionales, comerciales u hoteleros o en centros o manzanas comerciales.
- **Edificaciones especializadas.**

Dentro del Comercio de Cobertura Zonal **se incluyen las actividades pertenecientes al Comercio de Cobertura Local**, que se desarrollen en áreas de ocupación mayores a las establecidas para tal fin (art. 15 ibídem).

### **1.3. Comercio de Cobertura Local**

**1.3.1 Definición.** De conformidad con el artículo 301 del Acuerdo 6 de 1990 el Comercio de Cobertura Local:

“Corresponde a la venta de bienes y servicios de **consumo doméstico** requeridos por la comunidad de residentes de un sector.

Presenta dos modalidades principales de desarrollo: **en áreas o espacios de edificaciones residenciales que fueron destinados al uso comercial sin adecuaciones físicas importantes**, ni del espacio mismo, ni del resto de la vivienda que se mantiene como tal; o en establecimientos situados en edificaciones multifamiliares o en manzanas o centros comerciales de las urbanizaciones.

Presenta las siguientes características principales, entre otras:

- Venta de bienes de primera necesidad que **no requiere zonas especiales de exhibición y bodegaje**, y venta de servicios de primera necesidad.
- Abastecimiento mediante vehículos pequeños o medianos que **no requieren zonas especializadas para cargue y descargue** ni vías de acceso de gran magnitud.
- Poca o ninguna generación de empleo.
- Los **usuarios acceden a pie** por lo general y su permanencia en el establecimiento suele ser corta. Por lo tanto **no se advierten mayores exigencias de estacionamiento de vehículos** automotores.
- Tiene horarios laborales y de atención al público diurnos, **sin afluencia concentrada** en horas, días o temporadas determinadas.
- **No requiere servicios de infraestructura especiales ni adicionales a los previstos para una zona residencial.**
- **No requiere gran especialización de las edificaciones** ni del espacio público en el cual se ubican, y
- **No requiere ni genera usos complementarios.**
- Por sus características generales **se considera un comercio de bajo impacto**, que por lo tanto puede aparecer mezclado con cualquier tipo de uso principal.” (negrilla no original)

**1.3.2 Condiciones de funcionamiento.** Las condiciones de funcionamiento de éste tipo de comercio están señaladas en el artículo 10 del Decreto Distrital 325 de 1992, así:

- a. No generar áreas de parqueo permanente.
- b. No generar áreas especiales de cargue y descargue.

**Bogotá sin indiferencia** 7



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro (contáctalo en [gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

- c. **No requerir servicios de infraestructura especiales ni adicionales a los previstos para una zona residencial ni instalaciones especiales para su funcionamiento.**
- d. No producir ningún tipo de impacto o contaminación, como ruidos, olores y emisiones.
- e. No introducir ninguna alteración o modificación de las características del Espacio Público del sector, como generación de bahías o zonas duras de estacionamiento, ni ocupación de andenes con parqueos o con las actividades que deben desarrollarse dentro de la edificación, o con cualquier tipo de instalación, caseta, anuncio o mobiliario, ni alteración de la arborización y emperadización del Espacio Público.

**1.3.3 Edificaciones.** Así mismo, se consideran aptos para el desarrollo del comercio local los siguientes tipos de edificaciones (art. 11 ibídem):

- **Adecuaciones en áreas de edificaciones residenciales.**
- **Locales en edificaciones residenciales.**
- Locales en centros o manzanas comerciales especializadas.
- Locales en edificaciones industriales.
- Locales en edificaciones institucionales.
- Locales en edificaciones comerciales.
- Locales en edificios de oficinas.

En conclusión, el Comercio de Cobertura Local Clase IA o de Primera Necesidad, debe desarrollarse en un área de ocupación no mayor a 100 metros cuadrados por predio, incluidos los anexos necesarios tales como baños de servicio, cuartos de preparación, inyectología, cuartos de depósito, y similares. El Comercio de Cobertura Local Clase IB o de Consumo Doméstico debe desarrollarse en un área de ocupación no mayor a 40 metros cuadrados (art. 12 ibídem).

De las normas señaladas se deduce que el uso comercial para actividades de Cobertura Zonal y Metropolitana requieren un tipo de infraestructura calificada que implica edificaciones especializadas, con zonas de parqueo, zonas de cargue y descargue, servicios de baños, cafeterías, teléfonos, etc. **No así el Comercio de Cobertura Local, el cual no requiere servicios de infraestructura especiales ni adicionales a los previstos para una zona residencial, ni instalaciones especiales para su funcionamiento, de manera tal que puede desarrollarse en áreas o espacios de edificaciones residenciales sin adecuaciones físicas importantes para el espacio físico correspondiente al establecimiento de comercio, ni del resto de la vivienda que puede mantener su estado original.** Tampoco requiere zonas especiales de exhibición o bodegaje ni de cargue o descargue, ni parqueaderos (los usuarios suelen acceder a pie), ni servicios especiales como baños públicos o cafeterías para empleados y clientes.

En conclusión, tratándose de un comercio de bajo impacto, puede aparecer mezclado con cualquier tipo de uso principal como el residencial, siempre y cuando no supere un área de ocupación de 100 metros cuadrados cuando se trate de Clase IA o de Primera Necesidad, ó 40 metros cuadrados cuando se trate de Clase IB o de Consumo Doméstico. Si se llegare a sobrepasar esta área, se trataría de Comercio Zonal, el cual sí requiere de infraestructura especial (con mayor razón el Comercio de Cobertura Metropolitana); estructura cuya idoneidad sólo puede acreditarse con la presentación de la licencia de construcción, como lo señalan las normas distritales antes transcritas y lo advierte la decisión de la mayoría.

## **2. La normatividad urbanística contenida en el POT**





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro (contáctalo en [gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

Ahora, en relación con el tratamiento que da el POT a este tipo de situaciones, puede observarse lo siguiente:

De conformidad con los artículos 337 y 347 del POT, el comercio puede ser Metropolitano (más de 6000 m<sup>2</sup>), Urbano (de 2000 m<sup>2</sup> a 6000 m<sup>2</sup>), Zonal (hasta 2000 m<sup>2</sup>), Vecinal Clase A (hasta 500 m<sup>2</sup>) o Vecinal Clase B (hasta 60 m<sup>2</sup>). Este último “se permite en las zonas residenciales de conformidad con lo dispuesto en las fichas normativas de cada sector normativo”.

La reglamentación de las Áreas de Actividad Residencial (art. 341 ibídem) contempla 3 tipos de Zonas: a) Residencial neta, b) Residencial con zonas delimitadas de comercio y c) Residencial con actividad económica en la vivienda. En las dos primeras, el comercio puede estar localizado principalmente en ejes viales, manzanas comerciales y centros cívicos. En la tercera, “*las unidades de vivienda pueden albergar –dentro de la propia estructura arquitectónica- usos de comercio y servicios*” permitidos por la UPZ.

Respecto de este último evento, el artículo 342 numeral 3 literal a) dispone que:

“3. Las Zonas Residenciales con comercio y servicios en la vivienda, comprende dos (2) situaciones referidas a la clasificación de usos que aparece en el cuadro anexo N° 2” Clasificación de usos del suelo” del presente capítulo:

a. En **las estructuras de vivienda** se permiten los usos clasificados como actividad económica limitada, únicamente en el primer piso de la edificación, y en un área menor a 60 metros cuadrados de construcción.”

En conclusión, las UPZ’s pueden autorizar el ejercicio de Comercio Vecinal de Clase B en las mismas estructuras de la vivienda, casos en los cuales al NO requerirse estructura especial, se haría innecesaria la exigencia de presentación de licencia de construcción.

### **3. conclusiones**

De conformidad con lo expresado, en cumplimiento del artículo 333 de la Constitución Política y el artículo 2 de la Ley 232 de 1995, no puede exigirse la presentación de licencia de construcción para efectos de permitir el Uso Comercial de Cobertura Local (Acuerdo 6 de 1990) o Comercio Vecinal de Clase B en Zonas Residenciales con actividad económica en la vivienda (POT).

Así, la verificación del cumplimiento de las normas de uso del suelo, conlleva las siguientes actuaciones:

- 1) Verificación de que la actividad comercial que se ejerce sea permitida en el sector. En caso de no serlo, debe procederse al cierre definitivo.
- 2) En caso de ser permitida la actividad, debe verificarse si el tipo de comercio que se ejerce es de aquellas categorías que exigen estructuras físicas especiales para soportar la actividad comercial que se pretenda ejercer, como es el caso del Comercio de Cobertura Metropolitana y Comercio de Cobertura Zonal contemplados por el Acuerdo 6 de 1990 o, Comercio Metropolitano, Urbano, Zonal y Vecinal Clase A, contemplados en el POT. En los eventos señalados debe exigirse licencia de construcción o adecuación<sup>4</sup> que demuestre tal condición.

<sup>4</sup> De conformidad con el Decreto 1600 de 2005, artículo 7 numeral 3 la licencia de adecuación “*Es la autorización para adelantar las obras tendientes a adaptar una edificación o parte de ella para el desarrollo de otro uso, garantizando la permanencia del inmueble original*”.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
Sala Plena

---

Acto Administrativo No. 1448 de 2005, C.P. César Augusto Brausín Arévalo  
*Salvamento de Voto de Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

3) en el evento de que se trate de Comercio de Cobertura Local (Acuerdo 6 de 1990) o Comercio Vecinal Clase B, no se requiere estructura o condición arquitectónica especial, de manera tal que si el uso es permitido, se da por cumplido el requisito.

De conformidad con las normas analizadas, este tipo de actividad comercial consistente en zapatería es considerado de bajo impacto toda vez que el POT lo clasifica como Vecinal IIB el cual puede desarrollarse en las Áreas de Actividad Residencial con Zonas de Actividad Económica en la Vivienda, desarrollable “*en la misma estructura de la vivienda, sin sobrepasar el primer piso ni 60 metros de construcción*” (véase concepto del Dapd a folio 54); razón por la cual, quien ejerce tal actividad no está obligado a adecuar su inmueble con estructuras especiales y en consecuencia, no está obligado a presentar licencia de construcción o adecuación. Estando permitido el uso, se halla cumplido el requisito.

Queda así motivado mi salvamento de voto.

(Original Firmado)

**GLEISON PINEDA CASTRO**

Consejero