



CIRCULAR INTERPRETATIVA No. 023

DE: EL SECRETARIO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL

PARA: CURADURÍAS URBANAS DE VILLAVICENCIO

ASUNTO: INTERPRETACIÓN DE USOS COMERCIALES COMPATIBLES CON EL ÁREA DE ACTIVIDAD RESIDENCIAL DE ACUERDO CON LAS TABLAS 29, 30 Y 31 DEL ACUERDO MUNICIPAL 287 DE 2015.

I. FACULTAD DE INTERPRETACIÓN NORMATIVA

La Ley 388 de 1997 en su artículo 102 dispuso:

*"Artículo 102º.- Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares."*

De la misma forma el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto Único Nacional 1077 de 2015, acogió lo anterior al consagrar:

*"Artículo 2.2.6.6.1.4 Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de subdivisión, parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. Solamente en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997."*

*Existe vacío normativo cuando no hay una disposición exactamente aplicable y contradicción cuando hay dos o más disposiciones que regulan un mismo tema que son incompatibles entre sí. En todo caso mediante estas circulares no se pueden ajustar o modificar las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen.*

*La interpretación que realice la autoridad de planeación, en tanto se utilice para la expedición de licencias urbanísticas, tiene carácter vinculante y será de obligatorio cumplimiento, con el fin de darle seguridad a dicho trámite."*

De lo anterior se desprende que, de ser necesario conforme a las normas descritas, la Secretaría de Planeación Municipal de Villavicencio cuenta con la facultad de interpretación normativa en el marco de la expedición de licencias solicitadas ante las Curadurías Urbanas de Villavicencio.



CIRCULAR INTERPRETATIVA No. 023

II. SITUACIÓN PARTICULAR

La Curaduría Urbana Segunda en el transcurso del estudio de las solicitudes de Conceptos de Usos de Suelo No. 50001-2-19-0338, 50001-2-19-339, 50001-2-19-0340 y 50001-2-19-0341 mediante las cuales se requiere se determine si una actividad específica es permitida o no, encuentra que existe contradicción de la normativa por lo que se eleva la solicitud con Radicado Interno No. 20196502 del 26 de julio de 2019 ante esta Secretaría, con el objeto de que se resuelvan los siguientes interrogantes:

1. *“¿Existe reglamentación sobre los Ejes Comerciales sobre los cuales se puede ubicar la Actividad de Centros Comerciales, almacenes individuales o en serie, supermercados hasta de 1.600 m2 (no incluye áreas de estacionamiento)?*
2. *Es aplicable la re categorización de la actividad de Centros Comerciales, almacenes individuales o en serie, supermercados hasta de 1.600 m2 (no incluye áreas de estacionamiento) de Comercio Grupo III a Comercio Grupo II, teniendo en cuenta lo conceptualizado en el oficio No. 1352-23/421 del 22 de diciembre de 2017.”*

Previo a conceptuar es necesario traer a colación los principales conceptos que al respecto tiene el Plan de Ordenamiento Territorial, así:

- a. **Sobre la definición de los Ejes Comerciales en Áreas de Actividad Residencial en suelo urbano.**

El artículo 233 del Acuerdo Municipal 287 de 2015, define el Área de Actividad Residencial como:

*“...el Área con uso predominante de vivienda con presencia de servicios y de equipamientos compatibles y complementarios con el uso principal. Es el punto de partida de desplazamiento de la población desde su lugar de residencia hasta el lugar donde desarrolla sus actividades...”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Adicionalmente lo clasifica entre Área de Actividad Residencial Predominante y Área de Actividad Residencial Eje Comercial, esté último definido y con un régimen de uso así:

*“...área cuyo uso principal es vivienda y que se caracteriza por localizarse en ejes viales con tráfico bajo y medio y en el cual se realizan actividades mercantiles y sociales de concentración barrial, con predominio en el primer y segundo piso de usos compatibles y complementarios y presenta el siguiente régimen de uso:*

*Principal (PL): Vivienda, Comercio Grupo I y Equipamientos Categoría 1.  
Complementario (CR): Comercio Grupo II.  
Compatibles (CB): Equipamientos Categoría II.  
Restringidos (R): Industrial tipo 1.  
Prohibidos (PH): Comercio Grupo III, Actividades Especiales, Equipamientos categoría 3 e Industria Tipo 2 y 3.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

La delimitación de las Áreas de Actividad Residencial Eje Comercial se encuentra en el artículo 234 del Acuerdo Municipal 287 de 2015, así:

- a. Ejes consolidados.
- b. Ejes en proceso de consolidación.
- c. Ejes con predominancia para futura habilitación.



CIRCULAR INTERPRETATIVA No. 023

Cada uno de los grupos de secciones viales que conforman estas tres categorías se localizan en el plano 11D. *Plano de Categorías de las Áreas de Actividad de Suelo Urbano*, esto, para todo el suelo correspondiente al suelo urbano ya desarrollado.

**b. Sobre la clasificación de los usos comerciales y su compatibilidad con Área de Actividad Residencial.**

El artículo 286 del Acuerdo Municipal 287 de 2015, establece que:

*"Los usos comerciales se clasifican teniendo en cuenta las características propias del uso, el tamaño de la infraestructura necesaria para su funcionamiento, los niveles de atención a usuarios, y la compatibilidad con la Vivienda...". (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Definiendo su clasificación en Grupo I, II y III de acuerdo a los impactos urbanísticos y ambientales que generen en su entorno. Estos grupos se definen y están conformados por conjuntos de actividades, así:

GRUPO DE USO COMERCIAL	DEFINICIÓN	CONJUNTOS DE ACTIVIDADES
GRUPO I	Usos comerciales de oferta de bienes y de servicios que tienen plena compatibilidad con la vivienda, llegando a ser algunas actividades incorporadas en este grupo como complementarias al Área de Actividad Residencial, principalmente por ofertar bienes de primera necesidad que son indispensables para el desarrollo básico de la vida de barrio y que garantizan el goce de los derechos a los moradores.	<p><u>0101</u> Venta de bienes de primera necesidad</p> <p><u>0102</u> Venta de bienes de necesidad personal y doméstica</p> <p><u>0201</u> Servicios de necesidad personal no cotidiana</p>
GRUPO II	Usos comerciales de oferta de bienes y de servicios que no son complementarios a la vivienda y que son medianamente compatibles con las Áreas de Actividad Residencial, caracterizándose por ser actividades que pueden generar impactos que afectan la calidad de vida de los residentes. Este tipo de uso debe localizarse principalmente en Áreas de Actividad Moderada o Intensiva; La localización de estas actividades en Área de Actividad Residencial está supeditada al estricto cumplimiento de las respectivas medidas de mitigación, y a su localización en ejes comerciales, en caso contrario serán prohibidas.	<p><u>0103</u> Venta de bienes al por menor de artículos no esenciales</p> <p><u>0202</u> Servicios alimentarios</p> <p><u>0203</u> Servicios de alojamiento</p> <p><u>0204</u> Servicios de Recreación</p> <p><u>0205</u> Servicios personales Especializados, Técnicos y Profesionales</p> <p><u>0206</u> Servicios empresariales especializados, técnicos y profesionales</p>
GRUPO III	Usos comerciales de oferta de bienes y de servicios que no son compatibles con Áreas de Actividad Residencial y generan altos impactos que pueden afectar la calidad de vida de los residentes, y deben estar localizados en Áreas de Actividad Moderada, Intensiva, o Limitada.	<p><u>0104</u> Venta de bienes al por mayor</p> <p><u>0105</u> Almacenes Grandes Superficies</p> <p><u>0207</u> Servicios de Alto Impacto</p>



CIRCULAR INTERPRETATIVA No. 023

Adicionalmente, el artículo 288 del POT se refiere a las condiciones y exigencias específicas de las diferentes actividades comerciales de acuerdo al área de actividad, distinguiendo entre la tabla 29- *Actividades pertenecientes al Grupo I*; la tabla 30- *Actividades pertenecientes al Grupo II* y la tabla 31- *Actividades pertenecientes al Grupo III*.

De acuerdo con la definición de los tres grupos del uso comercial y con la información consignada en las tablas mencionadas, las actividades comerciales pertenecientes al **Grupo I** (tabla 29) son las únicas que en su totalidad pueden desarrollarse en Área de Actividad Residencial en la categoría de Eje Comercial o Predominante, según sea el caso y siempre y cuando den cumplimiento a las exigencias planteadas, esto está respaldado por el régimen de uso de las dos categorías.

En cuanto a las exigencias planteadas para las actividades comerciales del **Grupo II** (tabla 30), se observa que solo algunas de ellas pueden ser desarrolladas en Área de Actividad Residencial exclusivamente en la categoría de Eje Comercial, dado que el régimen de uso de la categoría de Predominante lo cataloga como un desarrollo PROHIBIDO.

Finalmente, para el caso de las actividades comerciales del **Grupo III** (tabla 31), se identifica que la actividad denominada "*Centros Comerciales, almacenes individuales o en serie, supermercados hasta 1.600 m2 (no incluye áreas de estacionamiento)*" (Subrayado y negrilla fuera de texto) e identificada con código 0105, es la única que cuenta con exigencia para su desarrollo en Área de Actividad Residencial, así:

*"Requiere aprobación de EMBI previo a su funcionamiento. Solo puede funcionar en AAR sobre los ejes comerciales que reglamente la Secretaría de Planeación Municipal"*  
(Subrayado y negrilla fuera de texto).

Lo anterior no puede ser posible dado que contradice el régimen de uso tanto de la categoría de Eje Comercial como de la Predominante en donde para los dos casos esta actividad se cataloga como un desarrollo PROHIBIDO.

Continuando con las actividades comerciales del **Grupo III**, el párrafo 1 del numeral 3 del artículo 286 del Acuerdo Municipal 287 de 2015, determina:

*"Parágrafo 1. La actividad de Centros Comerciales, almacenes individuales o en serie, supermercados con área construida mayor a 1.600 m2 debe localizarse frente a vías arteriales y/o secundarias, con acceso vehicular y peatonal solo sobre vía local o de servicio y debe estar rodeado totalmente de vías vehiculares o espacio público."* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Pese a que el párrafo en cita no refiere área de actividad alguna, este debe interpretarse de forma sistemática con la tabla 31 del P.O.T., la cual establece que "*la actividad de centros comerciales, almacenes individuales o en serie, supermercados con área construida entre 1.600 m2 a 5.000 m2*" y "*la actividad de centros comerciales, almacenes individuales o en serie, supermercados con área construida mayor a 5.000 m2*" -que son las únicas que superan el área de 1.600 m2-, son compatibles con área de actividad moderada y área de actividad intensiva.

Visto lo anterior, este Despacho observa que una vez revisado el caso, se configura la causal de contradicción normativa respecto a lo reglado en las observaciones del conjunto "*0105 Almacenes y Grandes Superficies*" de la tabla 31 y el régimen de usos del Área de Actividad Residencial Eje Comercial



### CIRCULAR INTERPRETATIVA No. 023

del artículo 233 del P.O.T, por lo cual se hace necesaria la interpretación urbanística del Plan de Ordenamiento Territorial de la siguiente manera:

#### III. CONCEPTO.

- Respecto al **numeral 1** de la consulta, que trata sobre si existe reglamentación o no sobre los Ejes Comerciales en Área de Actividad Residencial donde se puede ubicar la "*Actividad de Centros Comerciales, almacenes individuales o en serie, supermercados hasta de 1.600 m<sup>2</sup> (no incluye áreas de estacionamiento)*", en primer lugar se desmiente la posibilidad de desarrollo puntual de esta actividad en área de actividad residencial según lo establecido por el régimen de uso definido en el artículo 233 del P.O.T.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta que la observación de la actividad comercial consultada hace referencia a "*ejes comerciales que reglamente la Secretaría de Planeación*" (aun sabiendo que no aplica), a través de este concepto se aclara que el artículo 234 del Acuerdo Municipal 287 de 2015 define en su totalidad la delimitación de las Áreas de Actividad Residencial Eje Comercial del suelo urbano. En tal sentido, para todas las actividades comerciales de las tablas 29, 30 y 31 del P.O.T. cuyas observaciones hagan referencia a ejes comerciales en área de actividad residencial, se deberá tener en cuenta que los mismos corresponden a las delimitadas en el artículo 234.

No obstante, para el caso del suelo urbano que no haya sido objeto de actuación urbanística alguna y para el suelo identificado como de expansión urbana en tratamiento de desarrollo, es necesario establecer condiciones para la definición de los ejes comerciales dentro del Área de Actividad Residencial Eje Comercial, dado que el plano 11D del POT no establece tal delimitación.

Así las cosas, aquellos predios que requieran de plan parcial de desarrollo según sea el caso, deben tener en cuenta que sobre los ejes que se determinen con el uso de **Área de Actividad Residencial** en la categoría de **Eje Comercial** se plantearán obligatoriamente vías locales VL1 o VL2, cuyo perfil mínimo es de 17 metros y 20 metros respectivamente.

- Respecto al **numeral 2** de la consulta, que se refiere a si es aplicable la recategorización de la actividad comercial 0105 de **GRUPO III** a **GRUPO II** de acuerdo con pronunciamientos anteriores de la Secretaría de Planeación Municipal a través de la Dirección de Ordenamiento Territorial, se conceptúa que de ninguna manera es posible realizar una recategorización a los grupos comerciales.

Se aclara que el pronunciamiento puntual hecho mediante oficio No. 1352-23/421 del 22 de diciembre de 2017, no corresponde a una recategorización de los grupos de la actividad comercial y la finalidad del mismo fue aclarar el conjunto de actividad comercial de acuerdo al área construida.

Por tal razón, lo que se debe aplicar es la correcta identificación de la actividad comercial a desarrollarse de acuerdo con la definición del conjunto de actividades comerciales de las tablas 29, 30 y 31 del Acuerdo Municipal 287 de 2015. Una vez establecido el código de la actividad comercial, se deberá comprobar la compatibilidad de las mismas con el régimen de uso de las diferentes áreas de actividad y a su vez las respectivas exigencias planteadas en las observaciones de dichas tablas, para su correcto funcionamiento.



CIRCULAR INTERPRETATIVA No. 023

Así las cosas, y al evidenciar una contrariedad entre el régimen de usos y las exigencias para aplicar los mismos, este Despacho a través de la presente circular interpretativa conceptúa que cuando se analice simultáneamente la información de las tablas 29, 30 y 31 del P.O.T con las diferentes áreas de actividad del suelo urbano, prevalecerá lo establecido por el régimen de uso de cada una de las áreas de actividad por encima de las exigencias particulares de las tablas referidas.

IV. VIGENCIA.

La presente circular rige a partir de la expedición y estará sujeta a la vigencia del Acuerdo Municipal 287 de 2015.

Dado en Villavicencio, el 12 de agosto de 2019.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

DE NELSON RODRÍGUEZ ORTÍZ  
Secretario de Planeación Municipal

NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	FIRMA
Revisó: Abg. Mónica Liliانا Avellaneda Barreto	Directora de Ordenamiento Territorial	
Revisó: Abg. Olga Sofía Navarro Hernández	Contratista D.O.T	
Elaboró: Arq. Lizeth Alejandra Avila Avila	Contratista D.O.T	