



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1072 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

Libertad económica en establecimientos de comercio y forma de acreditación del cumplimiento de la norma de uso del suelo. (A2005-1072).

ACTO ADMINISTRATIVO No. 1072 28 de septiembre de 2005

Número de radicación: 012-01 (2004-0751)
Asunto: Requisitos de funcionamiento de establecimiento de comercio
Presunto Infractor: Eudocia Malagón Aguilera
Procedencia: Alcaldía Local de Suba
Consejero Ponente: Gleison Pineda Castro

Se pronuncia la Sala respecto de la solicitud de revocatoria directa presentada por la Personería de Bogotá en contra del Acto Administrativo No. 0776 del 30 de junio de 2005 de esta Corporación.

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 045 del 28 de febrero de 2002 la Alcaldía Local de Suba confirmada por el Acto Administrativo No. 0776 del 30 de junio de 2005 de esta Corporación se impuso multa de 1 salario mínimo legal diario por incumplimiento de los requisitos de funcionamiento del establecimiento comercial ubicado en la Calle 129 No. 42-69 Barrio Prado Veraniego, cuya actividad comercial es tienda de venta de víveres y licores.

Con Oficio del 19 de julio de 2005 la Personería de Bogotá solicita la revocatoria directa del Acto Administrativo No. 0776 del 30 de junio de 2005 de esta Corporación con fundamento en los siguientes argumentos: que la Constitución Política protege la libertad económica; que de conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y Ley 232 de 1995, no puede exigirse licencia de funcionamiento a los establecimientos de comercio, ni requisito no contemplado expresamente en la ley; que el cumplimiento de la norma de uso se refiere exclusivamente a la ubicación del establecimiento en los lugares en que el uso es permitido y la verificación la debe realizar directamente la administración; que la licencia de construcción sólo es exigible para los eventos señalados en el Decreto 1052 de 1998 (demolición, construcción, ampliación o modificación); que son diferentes los conceptos de "uso del suelo" y "desarrollar un uso permitido", pues el primero se refiere a los usos que el POT asigna a un sector de la ciudad y el segundo se refiere a construir, ampliar o modificar un inmueble y, que las normas urbanísticas contemplan sanciones distintas para cada una de los tres tipos de infracciones relacionadas con el uso del suelo, es decir, destinar un inmueble a un uso diferente al autorizado en la licencia de construcción, construir sin licencia o en contravención a ella y ejercer actividades comerciales no permitidas en el sector.

II. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá la Sala es competente para conocer del presente asunto.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1072 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

a. El estudio de la solicitud de revocatoria directa.

En relación con la oportunidad y procedencia de la revocatoria directa en asuntos relacionados con actuaciones policivas de índole administrativa, esta Corporación se pronunció en el Acto Administrativo No. 0031 del 1 de abril de 2004, en el cual se dijo:

“Según la citada decisión, respecto de los recursos contemplados en el Código Contencioso Administrativo para agotamiento de la vía gubernativa, el artículo 50 ibídem dispone que por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes: el de **reposición**, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque; el de **apelación**, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito; y el de **queja**, cuando se rechace el de apelación. Recursos que deben interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación. Una vez transcurrido el término referido, la decisión de la administración queda en firme.

De otra parte, las decisiones adoptadas por la administración en ejercicio de la función de policía, una vez en firme sólo son revisables por el funcionario que las expide o sus inmediatos superiores, a través de la **revocatoria directa**, la cual opera: 1) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; 2) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y; 3) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona (véase art. 69 CCA).

Ahora, el artículo 70 ibídem contempla una prohibición expresa en el sentido de que, no puede pedirse la revocatoria directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa. Tal disposición obliga al administrado a que, si considera que el acto es manifiestamente contrario a la Constitución Política o a la ley; que no está conforme con el interés público o social, o atenten contra él; o que causa agravio injustificado a una persona (causales de revocatoria directa), deba alegar tales situaciones al momento de ejercer los recursos de la vía gubernativa.”

Toda vez que en el presente caso, la Personería de Bogotá no ejerció los recursos en contra de la Resolución No. 045 del 28 de febrero de 2002 de la Alcaldía Local de Suba, resulta procedente entrar a estudiar la solicitud de revocatoria directa.

b. Norma aplicable respecto de la verificación de requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio.

El Código Nacional de Policía (Decreto Ley 1355 de 1970) disponía en su artículo 117 que “*Los establecimientos comerciales requieren permiso para su funcionamiento. El permiso se otorgará, en cada caso, de acuerdo con las prescripciones señaladas en los reglamentos de policía local.*”

El Decreto Ley 2150 del 5 de diciembre de 1995 “por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” dispone en su artículo 46

“Artículo 46º.- *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.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1072 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

Artículo 47º.- *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.
2. Cumplir con las condiciones sanitarias y ambientales según el caso descritas por la ley.
3. **Cumplir con las normas vigentes en materia de seguridad.**
4. Cancelar los derechos de autor previstos en la Ley, si en el establecimiento se ejecutaran obras musicales causantes de dichos pagos.
5. Obtener y mantener vigente la matrícula mercantil, tratándose de establecimientos de comercio.
6. **Cancelar los impuestos de carácter distrital y municipal.**

Parágrafo.- Dentro de los quince (15) días siguientes a la apertura de un establecimiento, su propietario o administrador deberá comunicar tal hecho a la Oficina de Planeación del Distrito o Municipio correspondiente.

Artículo 48º.- *Control Polícivo.* En cualquier tiempo las autoridades policivas del lugar verificarán el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior y en caso de inobservancia adoptarán las medidas previstas en la ley, garantizando el ejercicio del derecho de defensa.

Tales funciones serán ejercidas por las autoridades, sin perjuicio de la interposición que los particulares hagan de las acciones populares, policivas, posesorias especiales previstas en el Código Civil y de la acción de tutela cuando quiera que se vulneren o amenacen derechos constitucionales fundamentales." (negrilla nuestra)

El 26 del mismo mes, el Congreso expide la Ley 232 "Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales",

Artículo 1o. 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.

Artículo 2o. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los **establecimientos abiertos al público** reúnan los siguientes requisitos:

- a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. 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;
- b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;
- c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;
- d) Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;
- e) Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento.

Artículo 3o. En cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior.

Artículo 4o. El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2º de esta Ley, de la siguiente manera;

Bogotá in indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1072 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.
2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendarios.
3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley.
4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea imposible.

Artículo 5o. Los servidores públicos que exijan requisitos no previstos ni autorizados por el legislador, incurrirán por ese solo hecho en falta gravísima, sancionable conforme a las disposiciones previstas en el Código Único Disciplinario.

Artículo 6o. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el artículo 117 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970), las disposiciones que autoricen o establezcan permisos o licencias de funcionamiento para los establecimientos de comercio y las demás que le sean contrarias.”

Respecto de la vigencia de las normas antes señaladas, esta Corporación se pronunció en Acto Administrativo No. 0613 del 30 de septiembre de 2004, en el cual se dijo:

“La Ley 232 de 1995 deroga expresamente la norma del Código Nacional de Policía, sin embargo no se refiere a los artículos 46 y siguientes del Decreto Ley 2150 de 1995, de manera tal que debe acudirse a las reglas de interpretación y vigencia de las normas.

Al respecto el A-quo señala que la Ley 232 deroga el Decreto 2150 por cuanto éste es de menor jerarquía, lo cual no es acertado, toda vez que el Decreto fue dictado por el ejecutivo en atención a facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, de manera tal que la referida norma tiene fuerza de ley.

Ahora, el artículo 3 de la Ley 153 de 1887 (norma a que acertadamente se refiere el A-quo) dispone “*Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule integralmente la materia a que la anterior disposición se refería*”. (negrilla no original)

El Decreto Ley 2150 es una norma de carácter general que dispone una serie de medidas tendientes a la disminución de trámites en el sector público, entre las cuales se encuentran los requisitos de funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales **o de otra naturaleza, abiertos o no al público**. Esta norma señala la prohibición de exigir licencia, establece los requisitos que deben cumplir los establecimientos antes citados y confiere a las autoridades de policía la competencia para verificar su cumplimiento y adoptar “las medidas previstas en la ley”.

Por su parte, la Ley 232 regula específicamente lo relacionado con los requisitos de funcionamiento de **los establecimientos de comercio abiertos al público**. La Ley señala igualmente la prohibición de exigir licencia, establece los requisitos que deben cumplir los establecimientos de comercio abiertos al público, indica que son los Alcaldes los competentes para verificar su cumplimiento y señala el procedimiento, los términos y las medidas que deben adoptar para tal efecto.

De conformidad con lo señalado, la Ley 232 de 1995 constituye una norma posterior al Decreto Ley 2150 de 1995, que regula integralmente la materia relacionada con los requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio abiertos al público. De manera que tratándose de este tipo de establecimientos debe aplicarse la Ley 232 y no el Decreto 2150.”

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1072 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

c. La Libertad económica y el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio relacionado

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 232 de 1995 “**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).

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**¹.

De otra parte, también ha señalado el legislador (artículo 1 de la Ley 810 de 2003) 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).

Lo anterior permite concluir que ciertamente, quien destine un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia o en contravención a las normas de usos del suelo se hace acreedor a las sanciones urbanísticas señaladas en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003. Lo anterior es aplicable cuando el uso diferente sea el de establecimiento industrial, institucional, de servicios, etc. Sin embargo, cuando se trata de establecimiento comercial, por expresa remisión de la Ley 810 de 2003, no se aplican las sanciones de ésta, sino las señaladas en la Ley 232 de 1995.

La excepción legal halla su fundamento en que, la Ley 810 de 2003 y la Ley 232 de 1995 tienen diferentes fines.

Ahora, ciertamente las normas urbanísticas contenidas en la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997 y Ley 810 de 2003 señalan que todo tipo de construcción de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, reforzamiento estructural, demolición o cerramiento² requiere la previa obtención de

¹ 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”

² Al respecto puede verse el artículo 7 del Decreto 1600 de 2005, el cual señala: “*Licencia de construcción y sus modalidades. Es la autorización previa para desarrollar edificaciones en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan*

Bogotá in indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1072 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

licencia. Quien realice cualquiera de estas obras sin la obtención de licencia o en contravención a la misma, se hace acreedor a las sanciones urbanísticas dispuestas por la Ley 810 de 2003.

Ley 232 de 1995 no pretende verificar si una obra arquitectónica se ha realizado o no con licencia de construcción. Esta Ley remite a la competencia del Distrito en relación con su ordenamiento urbanístico. Ahora, ¿cuáles son los bienes jurídicos que buscan proteger las normas distritales 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 Distrital³ 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:

de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad que regule la materia.

Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:

1. *Obra nueva. Es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos.*
2. *Ampliación. Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar.*
3. *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.*
4. *Modificación. Es la autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida.*
5. *Reforzamiento estructural. Es la autorización para intervenir o reforzar la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sísmica de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya y su reglamento.*
6. *Demolición. Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción, salvo cuando se trate de proyectos de renovación urbana o de la ejecución de obras de infraestructura vial o de servicios públicos domiciliarios que se encuentren contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen.*
7. *Cerramiento. Es la autorización para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada.”*

³ 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*”.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1072 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

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 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 la estructura urbana y del inmueble correspondan a las requeridas por el ordenamiento urbanístico 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.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1072 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

- b) **Estructura urbana y del inmueble según los requerimientos del ordenamiento urbanístico 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):

“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]⁴ 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, de manera tal que habrá de negarse la solicitud presentada por la Personería Distrital.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

RESUELVE

PRIMERO: No acceder a la solicitud de revocatoria directa presentada por la Personería de Bogotá en contra del Acto Administrativo No. 0776 del 30 de junio de 2005 de esta Corporación.

SEGUNDO: Remítanse las diligencias al Despacho de origen para lo de su competencia.

⁴ 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

Bogotá in indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

**SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO
URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO**

Acto Administrativo No. 1072 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

TERCERO: Contra el presente acto no procede ningún recurso

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CÉSAR AUGUSTO BRAUSÍN ARÉVALO
Consejero

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT
Consejero

GLEISON PINEDA CASTRO
Consejero

Bogotá sin indiferencia

Consejo de Justicia de Bogotá D.C., Calle 14 No. 8-53 – Piso 3 Edificio Furatena
PBX. 3387000 / 3386880 Ext. 3210 – 3211 – 3220 – Fax 3219
Página Web: www.segobdis.gov.co - Información línea 195