



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA PLENA

Acto Administrativo No. 0002 de 2006

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

El control de requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio exige que la administración verifique cuáles cumple y cuáles no, requiriendo por escrito, con precisión y claridad, la presentación de los que le hacen falta, en el plazo de 30 días calendario. El requerimiento constituye garantía del debido proceso. Si alguno de los requisitos es de imposible cumplimiento (como puede ocurrir con el uso del suelo), procede directamente la medida de cierre definitivo, sin que sea necesario agotar ninguno de los 3 primeros presupuestos procesales (requerimiento, suspensión y multa). (A2006-0002 SP).

**ACTO ADMINISTRATIVO No. 0002
30 de enero de 2006**

Número de radicación: 085-99 (2006-0627)
Asunto: Requisitos de funcionamiento de establecimiento de comercio
Presunto Infractor: Luz Mery Forigua Pubiano
Procedencia: Alcaldía Local de Tunjuelito
Consejero Ponente: Gleison Pineda Castro

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 012 del 2 de febrero de 2006 de la Alcaldía Local de Tunjuelito.

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 012 del 2 de febrero de 2006 la Alcaldía Local de Tunjuelito, impuso multa de 1 salario mínimo legal mensual (\$286.000) por cada día de incumplimiento de los requisitos de funcionamiento establecimiento comercial de propiedad de Pablo Efraín Forigua Rubiano el cual está ubicado en la Carrera 16B No. 55A-16 sur, cuya actividad comercial es taller de artesanías y ornamentación. El 29 de julio de 2004 el acto administrativo le fue notificado personalmente al señor Luz Mery Forigua Rubiano, quien el 8 de agosto interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

El señor Pablo Efraín Forigua Rubiano fundamenta su recurso en que no había allegado todos los requisitos en razón a que desconocía el procedimiento para su obtención, pero que posteriormente los presentó en debida forma y que allega nuevamente copia de los mismos.

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

a. El cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio.

La normatividad aplicable en cuanto se refiere a la verificación de requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio está contenida en la Ley 232 de 1995, en cuyo artículo 2 dispone:

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA PLENA

Acto Administrativo No. 0002 de 2006

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

“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.”

Ahora, antes de entrar a verificar si en el presente caso Pablo Efraín Forigua Rubiano acreditó el cumplimiento de los requisitos antes señalados, respecto de su establecimiento de comercio, resulta procedente verificar si se dio estricto cumplimiento al procedimiento señalado por la Ley 232 de 1995.

b. Condiciones y efectos del requerimiento.

Ley 232 de 1995 señala los pasos que deben seguirse en una actuación administrativa tendiente a la verificación de requisitos de funcionamiento de un establecimiento de comercio. Dentro del procedimiento dispuesto, contempla en primer lugar la necesidad de requerir el respectivo cumplimiento. Al respecto señala en su artículo 4 que:

“**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;

1. **Requerirlo por escrito** para que en un término de 30 días calendario **cumpla con los requisitos que hagan falta...** (resaltado nuestro)

La ley dispone el procedimiento a seguir “**con quien no cumpla los requisitos previstos**”, para que proceda al cumplimiento de “**los requisitos que hagan falta**”. Para lograr el cumplimiento del espíritu de la norma en el sentido de que los establecimientos de comercio cumplan con las obligaciones señaladas, esta etapa resulta de vital importancia, al punto que su eliminación o cumplimiento irregular, podría afectar el debido proceso constitucional.

Sobre la materia el Consejo de Justicia ha realizado múltiples pronunciamientos.

En el Acto Administrativo No. 613 de 2004, en el cual se dijo:

“Para lograr el cumplimiento del espíritu de la norma en el sentido de que los establecimientos de comercio cumplan con la norma, ésta etapa resulta de vital importancia. La norma dispone el procedimiento a seguir “con quien no

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA PLENA

Acto Administrativo No. 0002 de 2006

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

cumpla” la norma, lo cual exige una actividad de la Administración en el sentido de verificar si el establecimiento cumple o no.

La norma es suficientemente clara al disponer que la autoridad administrativa policiva debe indicar al responsable del establecimiento de comercio, por escrito, es decir con suficiente claridad y precisión, los requisitos que le hacen falta, de manera tal que si se ha presentado alguno o algunos de ellos, la administración debe revisarlos y señalar en el requerimiento cuáles de ellos deben allegarse dentro del término de 30 días calendario.

De conformidad con lo antes señalado, en principio el A-quo tiene razón en cuanto afirma que resultaría contrario al debido proceso el emitir un acto sancionador por el incumplimiento de unos requisitos que no se mencionaron en el requerimiento inicial. No obstante, desconoce el Alcalde Local que el artículo 3 de la misma Ley, dispone que “En cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior”, de manera tal que no resulta excusable, que si no se requirió en debida forma para se aportaran los requisitos de funcionamiento del establecimiento de comercio, la autoridad renuncie al cumplimiento de su obligación legal.

Ante la situación descrita por el Alcalde Local, éste debió proceder a subsanar la situación, en el sentido de requerir al responsable del establecimiento de comercio para que presente los requisitos de funcionamiento.”

Así, en el Acto Administrativo No. 654 del 21 de junio de 2005 se hizo un análisis de la línea doctrinal que se ha venido construyendo, al respecto dijo esta Corporación:

“Ahora, en el presente caso se halla la razón a la Personería en cuanto señala que si alguno de los requisitos es de imposible cumplimiento, procede directamente la medida de cierre definitivo, sin que sea necesario agotar ninguno de los 3 primeros presupuestos procesales del artículo 4 de la Ley 232 de 1995, es decir, requerimiento, multa y suspensión.

En reciente decisión de la Sala Plena de esta Corporación, al estudiar un recurso de apelación que ordenaba la suspensión de las actividades comerciales de un establecimiento que funcionaba en un sector en el que tal uso no era permitido, se revocó tanto la decisión de imponer la multa, como la orden de suspensión, y en su lugar se decretó el cierre definitivo del establecimiento...

No obstante lo anterior, el artículo 2 de la Ley 232 de 1995 señala que es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan ciertos requisitos y el artículo 3 ibídem dispone que las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en cualquier tiempo, de manera tal que no resulta contrario a la norma que el Alcalde Local requiera el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento aún sin haber verificado las normas de uso del suelo, pues en todo tiempo, el responsable de un establecimiento de comercio está obligado a acreditar todos los requisitos de funcionamiento. No resulta acorde con la norma señalar que el responsable del establecimiento de comercio procuró su cumplimiento, sólo al ser requerido por la autoridad, pues desde el inicio de sus actividades comerciales debía haberlos cumplido.

De otra parte, ante el requerimiento, el particular tiene la posibilidad de acreditar que cumple con todos los requisitos, de tal suerte que se haría innecesaria la apertura de una actuación administrativa.”

Así, ha señalado esta Corporación que, si alguno de los requisitos es de imposible cumplimiento, procede directamente la medida de cierre definitivo, sin que sea necesario agotar ninguno de los 3 primeros presupuestos procesales del artículo 4 de la Ley 232 de 1995, es decir, requerimiento, multa y suspensión.

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 3422163
Página Web: www.segobdis.gov.co - Información línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA PLENA

Acto Administrativo No. 0002 de 2006

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

De conformidad con lo anterior, un requerimiento que invita a acreditar los requisitos de la Ley 232 de 1995, sin señalar expresamente cuáles de ellos son los que debe presentar (o le hacen falta), no se adecuaría a las condiciones señaladas en la norma. De otra parte, informar cuáles son los requisitos que exige la ley, sin realizar el requerimiento expreso para que en el término de 30 días se alleguen los requisitos que le corresponda, tampoco se adecuaría a las condiciones señaladas en la norma.

En conclusión, la omisión del requerimiento o su realización en indebida forma, afecta el debido proceso. Irregularidad que debe ser subsanada antes de continuar con el procedimiento escalonado que señala el artículo 4 de la Ley 232 de 1995 (multa, suspensión y cierre).

c. El caso concreto.

La actuación se inicia a raíz de la solicitud presentada el en junio de 1999 por la Personería Local de Tunjuelito.

El 15 de julio de 1999, la Alcaldía Local de Tunjuelito realiza requerimiento en los siguientes términos. Se le interroga sobre el cumplimiento de "los documentos exigidos" según Decreto 2150 de 1995 y Ley 232 de 1995, a lo cual el responsable del establecimiento informa que "a la fecha está vigente el concepto sanitario y el RIT". Según se informa en el escrito, la Alcaldía "le concede un término de 30 días contados a partir de la fecha para presentar los documentos exigidos" (folio 4).

En primer lugar debe señalarse que los requisitos exigibles para los establecimientos de comercio son los contemplados por la Ley 232 de 1995 y no los que disponía el Decreto Ley 2150 de 1995 (derogado tácitamente en lo pertinente). En segundo lugar, la Alcaldía no informa que el RIT no hace parte de los requisitos respecto de los cuales se ejerce el control policivo en este tipo de actuaciones, como tampoco se pronuncia respecto de si el concepto sanitario cumple o no con las condiciones exigidas. De igual manera, la Alcaldía omite informar por escrito y de manera clara y expresa, cuáles son los requisitos que le hacen falta.

El 10 de agosto de 1999 se recibe declaración de Pablo Efraín Forigua Rubiano (folio 5) y se le interroga respecto del cumplimiento de los requisitos de funcionamiento del establecimiento de comercio, ante lo cual informa que "tengo concepto sanitario al día, industria y comercio y estoy por renovar Cámara de Comercio, Sayco Acimpro". En esta ocasión tampoco se le requiere por los requisitos que le hacen falta, ni se hace referencia a la idoneidad de los presentados.

El 19 de junio de 2003 la Alcaldía Local requiere expresamente para la presentación del Certificado de registro mercantil en Cámara de Comercio, debidamente actualizado (folio 23), el cual es aportado según se observa a folio 27.

El 22 de octubre de 2004 se vuelve a requerir en los mismos términos señalados inicialmente.

La Alcaldía Local de Tunjuelito, mediante Resolución No. 012 del 2 de febrero de 2006, procede a imponer multa, señalando que "a pesar de que el uso del suelo permite el funcionamiento, no se presentó la documentación exigida para el funcionamiento de todo el establecimiento comercial".

Con el recurso de reposición y apelación, son presentados algunos requisitos debidamente actualizados. Al resolver la apelación, el Alcalde Local confirma su decisión sin dejar claro cuáles fueron los requisitos que no se acreditó.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA PLENA

Acto Administrativo No. 0002 de 2006

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

Si bien en el expediente obra prueba que demuestra que el señor Pablo Efraín Forigua Rubiano fue requerido para acreditar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de su establecimiento comercial, lo cierto es que tal actuación no garantiza el derecho que tiene el administrado a tener absoluta claridad respecto de aquello que debe acreditar.

Como se señaló en los precedentes citados, la norma exige que la Administración verifique si el establecimiento cumple o no, frente a lo cual se debe presentar por escrito el requerimiento en el que se señale con precisión y claridad cuáles son aquellos requisitos que hacen falta. Ahora, en el evento en que no se haya acreditado ningún requisito, debe indicarse cada uno de los exigidos en la ley y que le corresponde presentar. En el caso que se examina, la Alcaldía Local se limitó a otorgar el plazo de 30 días para la presentación de los documentos, sin precisar qué requisitos eran los que hacían falta.

La escueta actuación de la administración constituye un elemento que contribuye a generar confusión en el administrado, quien parte del presupuesto errado de que ha cumplido con la presentación de la totalidad de los requisitos exigidos en la ley, máxime cuando, ni en el acto que adopta la decisión, ni en el acto que resuelve el recurso, se le indica cuáles son los requisitos que le hacen falta y por los cuales se le está sancionando.

Como se señaló anteriormente, el requerimiento escrito para que en el término de 30 días se presenten los requisitos de funcionamiento que hagan falta, hace parte integral del debido proceso, cuyo desconocimiento constituye una irregularidad que debe ser subsanada antes de continuar con el procedimiento señalado en el artículo 4 de la Ley 232 de 1995.

Así, habrá de revocarse el acto impugnado a fin de que el Alcalde Local rehaga la actuación de conformidad con lo señalado.

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: Revocar la Resolución No. 012 del 2 de febrero de 2006 proferida por la Alcaldía Local de Tunjuelito.

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

TERCERO: Contra el presente acto no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT

Presidente

CÉSAR AUGUSTO BRAUSÍN ARÉVALO
Consejero

JOAQUÍN EMILIO BRICEÑO QUINTERO
Consejero

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA PLENA

Acto Administrativo No. 0002 de 2006

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

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

RICARDO E. CUERVO P.
Consejero

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero

CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera

WILSON ALEXIS MARTIN CRUZ
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 3422163
Página Web: www.segobdis.gov.co - Información línea 195