



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. 0211 de 2006

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

Si en el establecimiento de comercio hay más de una actividad comercial, las cuales se mezclan o subsumen sin que sea fácil su diferenciación, deben aplicarse las normas de uso del suelo referidas al comercio de mayor impacto. La autoridad administrativa puede ejercer control policivo independientemente respecto de cada actividad en los eventos en que: las actividades no se subsuman, no se mezclen y puedan subsistir independientemente. (A2006-0211).

ACTO ADMINISTRATIVO No. 0211 27 de febrero de 2006

Número de radicación: 200-01 (2004-1765)
Asunto: Requisitos de funcionamiento de establecimiento de comercio
Presunto Infractor: Fernando José Montes Vicara
Procedencia: Alcaldía Local de Barrios Unidos
Consejero Ponente: Gleison Pineda Castro

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el señor Fernando José Montes Vicara en contra de la Resolución No. 314 del 18 de junio de 2003 de la Alcaldía Local de Barrios Unidos.

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 314 del 18 de junio de 2003 la Alcaldía Local de Barrios Unidos, por imposible cumplimiento de los requisitos de funcionamiento, ordenó el cierre definitivo del establecimiento comercial denominado "Bodega y Cocina Ltda." representado legalmente por Fernando José Montes Vicara, ubicado en la Carrera 33 No. 89-28, cuya actividad comercial es organización de eventos sociales, preparación de alimentos y compra y venta de flores.

El acto administrativo fue notificado personalmente a Fernando José Montes Vicara (a través de su apoderado) el 21 de julio de 2003, quien el 28 del mismo mes interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación. El recurrente fundamenta la apelación en que la administración ha adoptado la decisión "agregando de su cosecha que son las normas relacionadas con el uso del suelo las que indican si el uso está o no permitido", pero que no se le ha señalado cuál de los requisitos ha sido el incumplido, en razón a que él ha cumplido con el pago de impuestos y demás gravámenes a que está obligado; que el uso del suelo sí es permitido; que el establecimiento sí cumple con los requisitos de funcionamiento y, que los derechos al trabajo y la vida digna deben primar respecto del interés del control policivo.

Mediante Resolución No. 334 del 8 de noviembre de 2004 el Alcalde Local resuelve el recurso de reposición ratificando su decisión.

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

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



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. 0211 de 2006

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

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

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 232 de 1995:

“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.”

b. La Libertad económica y la acreditación del cumplimiento de las normas de uso del suelo, ubicación y destinación expedidas por el Distrito Capital.

En relación con la forma de acreditar la los requisitos de uso del suelo, destinación y ubicación, en el Acto Administrativo No. 1072 del 28 de septiembre de 2005 se dijo:

“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**

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”

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



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. 0211 de 2006

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

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 ibidem 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 adición, 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 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".

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 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."

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. 0211 de 2006

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

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:

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.**

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

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



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. 0211 de 2006

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

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.

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.

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. 0211 de 2006

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

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.” (negrilla original)

c. La procedencia de la orden de cierre definitivo.

En relación con la procedencia de la orden de cierre definitivo, esta Corporación se pronunció en el Acto Administrativo No. 0719 del 29 de octubre de 2004, en el cual se dijo:

“De conformidad con el artículo 4 ibídem el alcalde debe requerir por escrito para que en un término de 30 días calendario se acredite el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento que hagan falta; de no allegarse, el alcalde debe 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; al cabo del cual, de persistir el incumplimiento, se debe proceder a ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses; finalmente, de persistir la omisión en el cumplimiento, se procederá a ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio. **No obstante, si alguno de los requisitos es de imposible cumplimiento, procede directamente la medida de cierre definitivo.**”

En atención al artículo 2 numeral primero de la Ley 232 de 1995 es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público cumplan con todas las normas referentes al uso del suelo, ubicación y destinación expedidas por la autoridad competente del respectivo municipio.

En el mismo sentido, 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)

En relación con el tema se pronunció el Consejo de Estado en sentencia del 22 de abril de dos mil cuatro 2004 dentro del expediente 1999-0389 02 (5743) con ponencia del Consejero Camilo Arciniegas Andrade, dijo:

“Las anteriores normas ponen de presente que si bien es cierto que a los establecimientos de comercio no se les exige en la actualidad licencia de funcionamiento, también lo es que están obligados a cumplir con las normas referentes al uso del suelo, y las autoridades podrán verificarlo en cualquier momento, y antes del cierre del establecimiento podrán imponer multas y la suspensión de actividades comerciales, siempre y cuando sea posible el cumplimiento del requisito faltante, que no lo era en el caso examinado, razón por la cual procedía ordenar su cierre definitivo.”

Sobre este punto, esta Sección se pronunció en anterior oportunidad⁵:

«Se observa que la gradualidad que reclama la actora y que efectivamente establece la norma transcrita es relativa en la medida en que la parte final del precepto consagra una situación en la cual no es aplicable al autorizar que se ordene el cierre definitivo de manera inmediata, esto es, prescindiendo de las medidas anteriores, como sucede cuando el cumplimiento del requisito no es posible, lo cual, por lo demás, responde a principios de claridad y eficiencia de las actuaciones administrativas y, por ello, al de la buena fe, toda vez

⁵ Sentencia de veintisiete (27) de junio de dos mil tres (2003); exp. núm. 11001-03-24-000- 1999-00865-01(7262); Consejero Ponente. Dr. Camilo Arciniegas Andrade; actor, El Desvare del Pegaso J. Uriel Rodríguez y Cía Ltda.

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



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. 0211 de 2006

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

que si está acreditado que un requisito determinado es imposible de cumplir, es contrario a la rectitud y a la lealtad que debe regir toda relación jurídica exigir escalonadamente comportamientos que de antemano se sabe que no van a poder ser cumplidos por la otra parte, en este caso, por el investigado y que, por lo mismo, va a ser acreedor, sucesivamente, de sanciones cada vez más gravosas y que inevitablemente se llegará a la de mayor gravedad.

"En ese orden de ideas, entre los requisitos que señala el artículo 2° de la misma ley, aludido en la norma transcrita, se encuentra el previsto en su literal a), consistente en cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedidas por la autoridad competente del respectivo municipio".

En cuanto a que en el acto acusado la Alcaldía Local de Barrios Unidos señaló que el actor contravino el artículo 6° del Reglamento de Propiedad Horizontal, que dispone que los garajes serán destinados exclusivamente al estacionamiento de vehículos de los propietarios de apartamentos, afirmación de que se vale el actor para sostener que se trata de un conflicto sobre la propiedad deferido al conocimiento de la justicia ordinaria, la Sala estima que lo cierto es, como ya se dijo, que la Administración expresó que el establecimiento de comercio no cumplía con el requisito de uso del suelo, razón por la cual correspondía al actor alegar y demostrar lo contrario, por ejemplo, aportando las normas urbanísticas distritales sobre uso de suelo que establecieron que en el sector donde se encuentra ubicado el establecimiento de comercio se permite el ejercicio de dicha actividad.

En cuanto a que la sentencia apelada resulta contradictoria, por cuanto no anuló el acto acusado pese a aceptar que existió irregularidad en su notificación, la Sala reitera su jurisprudencia, en el sentido de que tal circunstancia no es causal de nulidad del acto, sino de falta de eficacia."

(...)

En el mismo sentido el POT (Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá) compilado el Decreto Distrital 190 de 2004, señala:

"Artículo 336. Definición (artículo 325 del Decreto 619 de 2000).

1. Uso: Es la destinación asignada al suelo, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar.
2. Usos Urbanos: Son aquellos que para su desarrollo requieren de una infraestructura urbana, lograda a través de procesos idóneos de urbanización y de construcción, que le sirven de soporte físico

Artículo 337. Condiciones generales para la asignación de usos urbanos (artículo 326 del Decreto 619 de 2000).

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...

Parágrafo 1°. (Modificado por el artículo 224 del Decreto 469 de 2003) **Los usos que no se encuentren asignados en cada sector, están prohibidos...** (negrilla nuestra)

En conclusión, **si un uso no se encuentra expresamente permitido en el sector, se entiende que está prohibido.**"

d. La variedad de actividades en un mismo establecimiento comercial.

De conformidad con el acervo probatorio obrante en el expediente, en el establecimiento de comercio se ejercen varias actividades comerciales, las cuales corresponden a distintas escalas de comercio según la reglamentación urbanística del Distrito.

De conformidad con el acto administrativo apelado, el predio correspondía a un polígono CRE-01-5C (Tratamiento de Conservación en Área de Actividad Residencial Especial Tipo 01, edificable hasta 5

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



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. 0211 de 2006

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

pisos en Tipología Continua), en el cual ninguna de las actividades desarrolladas era permitida (organización de eventos sociales, preparación de alimentos y compra y venta de flores).

En atención a la prueba decretada oficiosamente por esta Corporación, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en concepto del 12 de enero de 2006 (folios 43-44), señala que el establecimiento se encuentra ubicado en la Unidad de Planeamiento Zonal – UPZ No. 21 Los Andes, la cual fue reglamentada por el Decreto Distrital 188 de 2005. Así, según la UPZ, al predio corresponde un Tratamiento de Consolidación en Modalidad de Densificación Moderada y se ubica en un Área de Actividad Residencial con Zonas Delimitadas de Comercio y Servicios, dentro del Sector Normativo No. 11, Subsector de Usos I y Subsector de Edificabilidad A. En atención al concepto “*el uso descrito como compra y venta de flores está contemplado en el sector como Uso Complementario, pero la actividad de organización de eventos sociales, asimilable a Casa de Banquetes no está relacionada dentro de los usos permitidos considerándose prohibida, en virtud de lo dispuesto por el artículo 337, Parágrafo 1 del Decreto 190 de 2004*”.

Ahora, qué ocurre en circunstancias como la presente, en la cual se ejercen varias actividades y algunas de ellas están permitidas y otras no. Al respecto, en Acto Administrativo No. 1070 del 28 de septiembre de 2005⁶, esta Corporación dijo:

“Respecto de la viabilidad de desarrollar más de una actividad en un establecimiento de comercio, esta Corporación ha dicho que “*De conformidad con el artículo 515 del Código de Comercio “Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales”. De la definición de establecimiento de comercio contenida en la norma, se deduce que las competencias de las autoridades de policía no se circunscriben a la verificación de requisitos de funcionamiento de un local, sino de la actividad comercial.*”⁷

Ahora, tratándose de actividades comerciales que pertenecen a diferentes tipos de cobertura (local, zonal o metropolitano) que se mezclan o subsumen sin que sea fácil su diferenciación, deben aplicarse las normas que traten el comercio de mayor impacto. Así, si se trata de un establecimiento de comercio en el cual se ejercen actividades de restaurante y discoteca y el primero es permitido pero el segundo no, debe procederse al cierre del establecimiento.

La regla antes planteada excepcionalmente se inaplicaría en aquellas circunstancias en que la diferenciación de las actividades pueda realizarse fácilmente y la autoridad administrativa pueda ejercer control policivo independientemente respecto de cada actividad. **Lo anterior sólo podría ocurrir en los eventos en que se reúnan las siguientes condiciones: que las actividades no se subsuman, que no se mezclen y que puedan subsistir independientemente.**

Así, a manera de ejemplo, los bares y tabernas se caracterizan por su funcionamiento nocturno, la venta de bebidas alcohólicas para el consumo y la emisión de música a los límites de niveles permitidos por las normas distritales. Las discotecas además de los anteriores elementos, adiciona espacios para el baile. En tanto que los establecimientos relacionados con actividad sexual, a lo anterior, adiciona el ofrecimiento de personas que acompañan a los clientes, realizan streptase o streppers, o prestan otros servicios relacionados con el sexo. En el caso señalado se observa claramente como la actividad de bar es subsumida por la de discoteca y estas dos por las actividades relacionadas con trabajo sexual.

⁶ Consejero Ponente Gleison Pineda Castro.

⁷ Consejo de Justicia, Acto Administrativo No. 614 del 30 de septiembre de 2004.

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. 0211 de 2006

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

Un ejemplo de actividades que no se mezclan podría ser el de un establecimiento comercial en el cual de día se ejerce una actividad y de noche otra, entre semana se ejerce una actividad y los fines de semana otra, o un establecimiento en el cual se ubican varios puntos de venta independientes, así: uno de droguería, uno de miscelánea, uno de artesanías, uno de helados, uno de Internet, uno de café y uno de bebidas alcohólicas.

Respecto de actividades que no se mezclan, pero tampoco pueden subsistir independientemente podemos citar aquellas accesorias que dependen de una principal. Por ejemplo el bar o la cancha de tejo en los que a solicitud especial del cliente se ofrece venta de comidas.”

De conformidad con lo anterior, para efectos de la verificación de la norma de uso del suelo debe atenderse la actividad de mayor impacto, esto es organización de eventos sociales, de manera tal que ésta conformaría un solo conjunto con las demás (preparación de comidas y compra y venta de flores) y tratándose de un uso no permitido, la medida procedente sería el cierre del establecimiento comercial en su conjunto.

La anterior premisa sólo hallaría su excepción en el evento en que la diferenciación de las actividades pueda realizarse fácilmente y la autoridad administrativa pueda ejercer control policivo independientemente respecto de cada actividad, situación que en atención a lo señalado en el precedente citado, puede presentarse si es posible la verificación de tres condiciones: a) que las actividades no se subsuman, b) que no se mezclen y c) que puedan subsistir independientemente.

Veamos el caso concreto. El precedente muestra como ejemplo la actividad de bar que es subsumida por la de discoteca, la cual a su vez puede ser subsumida por el comercio que involucra la actividad sexual.

En atención al Diccionario de la Real Academia Española el concepto subsumir hace referencia a *“Incluir algo como componente en una síntesis o clasificación más abarcadora”* o *“Considerar algo como parte de un conjunto más amplio o como caso particular sometido a un principio o norma general”*.

En el presente caso se trata de una actividad comercial de organización de eventos sociales, la cual integra para su ejecución la preparación de alimentos para los participantes del evento, así como la organización de arreglos florales para la decoración. En consecuencia, estas dos últimas actividades hacen *“parte de un conjunto más amplio”* como lo es la organización de eventos. Tal situación puede corroborarse a folio 20, donde el declarante manifiesta que *“... la producción y elaboración artesanal de arreglos florales y de pasabolas para atender los mismos eventos sociales...”*

Así, en el presente caso no es factible la diferenciación de las actividades comerciales, lo cual hace imposible que la autoridad administrativa pueda ejercer control policivo independientemente respecto de cada una de ellas.

En atención a lo señalado, para efectos de la verificación de la norma de uso del suelo debe atenderse la actividad de mayor impacto, esto es organización de eventos sociales, la cual subsume la preparación de comidas y la compra y venta de flores. Entonces, toda vez que el uso señalado no es permitido habrá de confirmarse la decisión del A-quo, respecto de la orden de cierre del establecimiento comercial en su conjunto.

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.,

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. 0211 de 2006

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

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar la Resolución No. 314 del 18 de junio de 2003 de la Alcaldía Local de Barrios Unidos.

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.

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN

Consejero

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT

Consejero

GLEISON PINEDA CASTRO

Consejero

Bogotá sin indiferencia