



Bogotá, D.C.

**AVISO PUBLICACIÓN**

Señor (a)  
ABEL ATONIO GÓMEZ CORTÉS  
CALLE 53 A SUR No. 27-92/94  
Bogotá

Referencia: Rad. 2014060880100007E EXP. 007-2014 CJUS (Int. 2018-89)  
Establecimiento de Comercio

De conformidad con lo establecido en el parágrafo 2° artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - ante la imposibilidad de realizar notificación personal y teniendo en cuenta la remisión de la citación No. 20181100328401 de fecha 02/08/2018, y/o por Aviso del contenido del Acto Administrativo No. 079 del 14 de marzo de 2018, proferido por la Sala de Decisión de contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C. esta Secretaría procede a publicarlo en la página web de la Secretaria Distrital de Gobierno en el siguiente LINK [www.gobiernobogota.gov.co/consejodejusticia](http://www.gobiernobogota.gov.co/consejodejusticia) y en la cartelera de esta Corporación por el término de cinco días, se advierte que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro de este aviso.

Se fija el presente aviso, con copia íntegra del Acto Administrativo No. 079 del 14 de marzo de 2018 en la cartelera de este Despacho por el término de cinco (05) días hábiles hoy (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) a las siete (7:00) a.m.

  
**GINA YICEL CUENCA RODRIGUEZ**  
Secretaria General – Consejo de Justicia (E)

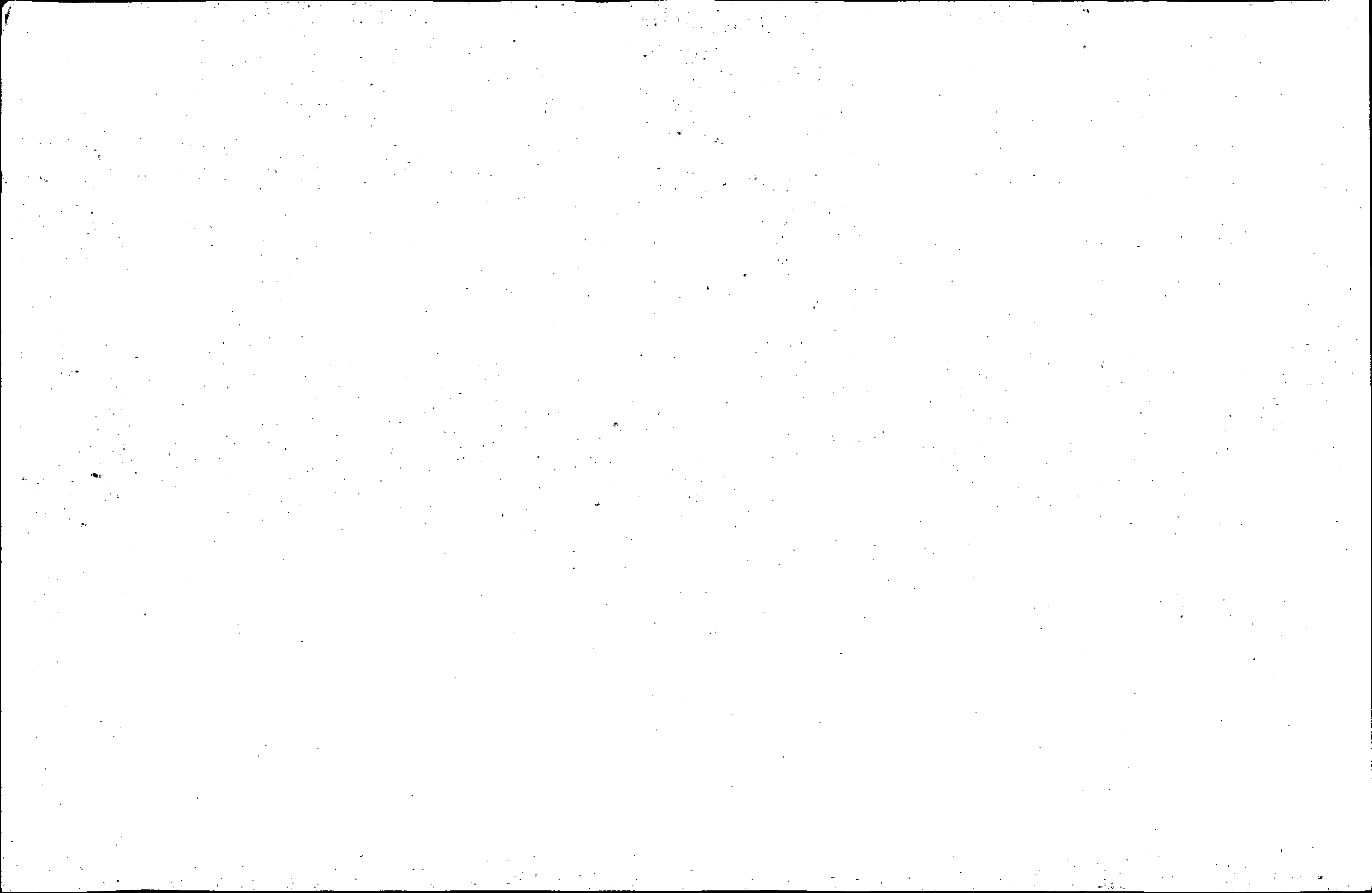
**EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE JUSTICIA (E)**

**HACE CONSTAR**

Que el presente aviso permaneció fijado en un lugar público de este Despacho por el término legal de cinco (05) días hábiles y se desfija hoy (18) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) a las Cuatro y treinta (4:30) p.m.

**GINA YICEL CUENCA RODRIGUEZ**  
Secretaria General – Consejo de Justicia (E)

Proyectó: Blanca Lilia Garzón Piñeros –D27 (C.AD.A.)  
Revisó: Maiden Nelsed González Vinchira – Abogada Contratista CJSV  
Aprobó: Gina Yicel Cuenca Rodríguez (e)





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ, D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno  
**CONSEJO DE JUSTICIA**

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

AA-079-2018

**ACTO ADMINISTRATIVO No. 079**  
**Bogotá D.C., 14 de marzo de 2018**

Radicación Orfeo:	2014060880100007E / EXP 007E-2014 – E.C. – INT. 89-2018.
Asunto:	Establecimiento de Comercio.
Presunto Infractor:	Abel Antonio Gómez Cortés.
Procedencia:	Alcaldía Local de Tunjuelito.
Consejero Ponente:	Homero Sánchez Navarro.

**ASUNTO A TRATAR**

Se pronuncia la Sala respecto del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 064 del 3 de febrero de 2017, emitida por la Alcaldía Local de Tunjuelito.

**ANTECEDENTES**

Mediante la Resolución No. 064 del 3 de febrero de 2017, la Alcaldía Local de Tunjuelito ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio ubicado en la Carrera 53 A Sur No. 27-92/94 de esta ciudad, cuya actividad es la de expendio y consumo de bebidas alcohólicas dentro del establecimiento, ello, conforme a lo previsto en la Ley 232 de 1995, [fs.138-144]

La anterior Resolución fue notificada a la administrada por aviso el 24 de abril de 2017, [f.148]; procediendo la señora Daniela Bustos Tocasuche, a incoar recurso de reposición y en subsidio apelación, contra la Resolución No. 064 del 3 de febrero de 2017, proferida por la Alcaldía Local de Tunjuelito, argumentando básicamente lo siguiente, [fs.149-163]:

- Las normas aplicadas en la decisión son posteriores al inicio de actividades del establecimiento el cual lleva funcionando más de veinte años.
- No se contempló el procedimiento secuencial y gradual previsto en el artículo 4 de la ley 232 de 1995.
- La decisión atenta contra la libertad de empresa, artículo 333 de la Constitución, además, la administración obvió los derechos adquiridos del ciudadano.
- La decisión de la Alcaldía de Tunjuelito incurrió en una típica vía de hecho carente de todo sustento jurídico, vulnerando los principios que rigen la actuación administrativa.
- No se tuvieron en cuenta los principios aplicables al proceso sancionatorio y con ello se afectó el debido proceso, por cuanto no fue citado en debida forma y aplicó un procedimiento contrario a derecho.
- Reitera que se trata de una actividad lícita, que se afecta el derecho al trabajo, se afectó el principio de legalidad por la no aplicación de normas preexistentes.

Con base en lo anterior solicita declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la decisión.

En vista de lo anterior y a través de la Resolución No. 005 del 3 de enero de 2018, la Alcaldía Local de Tunjuelito, dispuso no reponer, y, confirmar la Resolución No. 064 del 3 de febrero de 2017, así mismo concedió el recurso de apelación ante el Consejo de Justicia, [fs.166-168]

**COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá, la Sala Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C. es competente para conocer del recurso de la referencia.

**CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Inicialmente debe señalar por la Sala, que el artículo 239 de la Ley 1801 de 2016, dispone:

**"Artículo 239.- APLICACIÓN DE LA LEY.** Los procedimientos por contravenciones al régimen de policía, así como los procedimientos administrativos sustituidos con la presente ley, que a la fecha de entrada en vigencia de la misma se estén surtiendo, serán adelantados hasta su finalización, conforme a la legislación vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación."

Conforme a lo anterior se estudiará el caso en el siguiente orden:



**Problema jurídico a resolver.**

En la presente decisión se verificará (i) Si se ha cumplido con el procedimiento aplicable en este tipo de actuaciones administrativas sancionatorias, frente a la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; (ii) Lo concerniente al uso del suelo, destinación y ubicación como requisito de funcionamiento de los establecimientos de comercio; (iii) La procedencia de decretar el cierre definitivo del establecimiento cuando el cumplimiento de los requisitos es imposible.

**Procedimiento aplicable en este tipo de actuaciones administrativas sancionatorias.**

Resulta indispensable establecer que la normativa aplicable a las actuaciones administrativas que se adelantan por infracción al uso del suelo en cuanto a establecimientos de comercio, entró a regir a partir del 2 de julio de 2012 (fecha en la cual cobró vigencia la Ley 1437 de 2011), por lo cual y en atención a que los hechos iniciales datan del 16 de noviembre de 2013, la norma aplicable es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (art. 308, Ley 1437 de 2011).

Ahora bien, considerando que tal normatividad consagra dos procedimientos que pueden adelantar las autoridades administrativas, esto es, el procedimiento general dispuesto en el artículo 34 y siguientes de la mencionada Ley, pero también el procedimiento administrativo sancionatorio que se encuentra descrito en las normas que se transcriben a continuación:

**"Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes. (...) Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso. (...) Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. (...) Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

**"Artículo 48. Periodo probatorio.** Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días. (...) Vencido el periodo probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos".

**"Artículo 49. Contenido de la decisión.** El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos. (...) El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener: (...) 1. La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar. (...) 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción. (...) 3. Las normas infringidas con los hechos probados. (...) 4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación".

**"Artículo 50. Graduación de las sanciones.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables: (...) 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. (...) 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. (...) 3. Reincidencia en la comisión de la infracción. (...) 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. (...) 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. (...) 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. (...) 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente (...) 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas..."

Según las normas transcritas, se concluye que el procedimiento administrativo sancionatorio, les impone a las autoridades, previo a imponer las respectivas sanciones agoten las siguientes etapas:

1. Comunicar el inicio de la actuación administrativa de naturaleza sancionatoria al interesado.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ, D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno  
**CONSEJO DE JUSTICIA**

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

AA-079-2018

2. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formular cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes.
3. Notificar personalmente el precitado acto administrativo a los investigados, quienes podrán dentro de los quince (15) días siguientes presentar descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer.
4. Rechazar de manera motivada, las pruebas inconducentes, impertinentes y superfluas y no atender las practicadas ilegalmente.
5. Etapa o período probatorio, cuando deban practicarse pruebas el funcionario debe señalar un término no mayor a 30 días y cuando sean 3 o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.
6. Vencido el período probatorio el funcionario debe dar traslado al investigado por 10 días para que presente los respectivos alegatos.
7. Dentro de los 30 días siguientes a la presentación de los alegatos el funcionario competente debe proferir el acto administrativo definitivo, cuyo contenido debe ajustarse a las previsiones descritas en el artículo 49 de la mencionada Ley y cuya sanción debe atender los criterios de graduación contenidos en el artículo 50 de la misma.

**De otro lado, tenemos, el cumplimiento de las normas de uso del suelo y la procedencia de la orden de cierre definitivo.**

Respecto del cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio establece el artículo 2 de la Ley 232 de 1995:

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:

1. **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;
2. Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;
3. 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;
4. Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;
5. Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento."

Por su parte los artículos 1º y 2º el Decreto 1879 de 2008 que se encarga de regular la Ley 232 de 1995 prescriben:

*"...Artículo 1º. Requisitos documentales exigibles a los establecimientos de comercio para su apertura y operación. Las autoridades distritales y municipales al momento de realizar visitas de control, solo podrán exigir a los propietarios de establecimientos de comercio, los siguientes documentos:*

- a) *Matrícula mercantil vigente expedida por la Cámara de Comercio respectiva;*
- b) *Comprobante de pago expedido por la autoridad legalmente competente, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias, solamente cuando en el establecimiento se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor;*
- c) *Registro Nacional de Turismo, tratándose de prestadores de servicios turísticos a que se refiere el artículo 13 de la Ley 1101 de 2006.*

*Parágrafo. El propietario de establecimiento podrá ser sancionado por la autoridad de control competente, si no exhibe en el momento de la visita los documentos a que hace referencia el presente artículo.*

*Artículo 2º. Requisitos de cumplimiento exigibles a los establecimientos de comercio para su operación. Una vez abierto al público y durante su operación, el propietario del establecimiento de comercio—además de los requisitos señalados en el artículo anterior deberá cumplir con:*

- a) *Las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;*
- b) *Las normas expedidas por la autoridad competente del respectivo municipio, referentes a uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación. (Negrillas nuestras)*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ, D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno  
**CONSEJO DE JUSTICIA**

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

AA-079-2018

**Parágrafo.** De acuerdo con lo señalado en el artículo 27 de la Ley 962 de 2005, para acreditar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el presente artículo no podrá exigirse conceptos, certificados o constancias distintos a los expresamente enumerados en la Ley 232 de 1995...

Tal como lo ha manifestado en repetidas ocasiones esta Corporación:

*"...con las normas urbanísticas se pretende que el desarrollo urbanístico de la ciudad sea ordenado y armónico propendiendo por que los ciudadanos puedan convivir y ejercer sus derechos de una manera tranquila y pacífica, lo que permite mejorar su calidad de vida. La función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular son principios sobre los cuales se sustenta el ordenamiento del territorio (cfr. Constitución Política Art. 1 y 58, Ley 388 de 1997 Art. 2 y 3) ..."*

De acuerdo con lo anterior, lo que persigue la autoridad de policía es el cumplimiento de los fines de las normas relacionadas con el uso del suelo en tanto buscan un desarrollo urbanístico armónico y ordenando, evitando que aquellos establecimientos que no cuenten con estructuras adecuadas y funcionales con respeto del espacio público y no reúnan los otros requisitos exigidos proliferen indiscriminadamente en la ciudad

### **Procedencia de decretar el cierre definitivo del establecimiento cuando el cumplimiento de los requisitos es imposible.**

La Ley 232 de 1995 dispone que para efectos de verificar el estricto cumplimiento de los requisitos de funcionamiento se debe proceder de la siguiente manera:

*"...Artículo 4. 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:*

- *Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.*
- *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.*
- *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.*
- *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...". (Negrilla fuera del texto original.)*

Sin embargo, cuando se ha determinado que la actividad comercial desarrollada no es permitida en el sector esta Corporación considera que se debe proceder al cierre definitivo del establecimiento sin cumplir los pasos señalados en los numerales 1, 2 y 3 pues estos solo son aplicables cuando la actividad está permitida.

Así las cosas cuando se encuentra determinado que la actividad desarrollada por un establecimiento de comercio no cumple con los requisitos de uso del suelo por no ser permitida su actividad, una vez surtido el procedimiento correspondiente, otorgada la oportunidad al investigado para que exprese sus opiniones y aporte las pruebas que considere, se debe proceder a decretar el cierre definitivo del establecimiento por ser el requisito de imposible cumplimiento en aplicación al numeral 4 de la mencionada Ley 232 de 1995.

Sobre dicha el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia del veintisiete (27) de junio de dos mil dos (2002), Consejero Ponente Doctor Camilo Arciniegas Andrade señaló:

*"...La Sala también ha considerado que el procedimiento secuencial y gradual que contempla el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 (requerimiento, multa, suspensión de actividades y cierre definitivo) únicamente es aplicable a los casos en que sea jurídicamente factible que el interesado cumpla los requisitos para cuya observancia la autoridad policiva impone la medida ante la cual se ha mostrado renuente. No así cuando el requisito es de imposible cumplimiento, como ocurrió en el presente caso, en que la autoridad policiva ordenó el cierre del establecimiento ante la imposibilidad de que su actividad se conformara a los usos del suelo permitidos. Así, en sentencia de 22 de noviembre de 2002 (C.P. Dr. Manuel Urueta Ayola) que se reitera, la Sala precisó: "... 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*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ, D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno  
**CONSEJO DE JUSTICIA**

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

AA-079-2018

*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...” Siendo evidente que el actor se encontraba ante un requisito que no le era posible cumplir para poder funcionar en el lugar de ubicación de su establecimiento de comercio, por tratarse de «un área con polígono de zonificación ARG-02 donde solo está permitido el uso residencial» fuerza es también concluir que era del caso aplicar la parte final del artículo 4º, numeral 4º, de la Ley 232 de 1995 y que la autoridad competente debía ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio...”*

### **Caso concreto.**

#### **Actuación preliminar.**

El 16 de noviembre de 2013, la Alcaldía Local, mediante acta de visita de inspección y vigilancia, verificó la actividad del establecimiento de comercio ubicado en la calle 53 A Sur No. 27-94, con denominación Taberna Bar Donde Abel, de propiedad del señor Abel Antonio Gómez Cortés, con actividad de venta y consumo de licor dentro del establecimiento, en el que se indica que compró el establecimiento hace 6 días y empezó a funcionar ese fin de semana, [f. 1).

El 10 de enero de 2014 la administración avocó conocimiento, y dispuso el inicio de la actuación, [f. 2). El mismo 10 de enero de 2014 la administración formuló cargos contra el señor Abel Antonio Gómez Cortés, [f. 3), decisión notificada el 15 de abril de 2014, [f. 3 reverso).

El 28 abril de 2014, se allegó al expediente concepto técnico de la norma de la Secretaría de Planeación, a la luz de lo previsto en el decreto 364 de 2013, [f. 9).

En diligencia de descargos del 4 de agosto de 2014, se escuchó a la señora María Jeidy Vargas Mendoza, quien afirmó ser la propietaria del establecimiento de comercio ubicado en la calle 53 A Sur No. 27-94 denominado Taberna Bar de Sofí, con actividad de expendio y consumo de licores dentro del establecimiento, quien afirmó es de 3:00 pm a 3:00 am. principalmente los fines de semana, que esta funcionando a nombre de ellos, hace cuatro (4) meses, sin perjuicio que antes funcionaba alrededor de ocho años, afirma que compró el establecimiento sin conocer si estaba permitido su funcionamiento; la Alcaldía le solicitó en el acto lo pertinente, para verificar los requisitos previstos en la Ley 232 de 1995, [f.13].

El 13 de agosto de 2014, se allega de la Secretaría de Planeación, concepto técnico de la norma, en la que se indica, que el establecimiento se encuentra ubicado en la UPZ 42 Venecia, sector 4 subsector 1, decreto 459 de 2010, en la cual la actividad de expendio y consumo de bebidas alcohólicas dentro del establecimiento se clasifica como un servicio de alto impacto, el cual no se encuentra contemplado en el sector normativo respectivo.

El 19 de octubre de 2013, se observa copia del traslado para alegatos de conclusión, [f. 17-18).

El 17 de noviembre de 2015 la señora Daniela Bustos Tocasuche, en calidad de propietaria, como alegato de conclusión indica, que compró el establecimiento de comercio, sin ser informada de la actuación que se adelantaba, alegó vulnerado el debido proceso, el derecho al trabajo y el mínimo vital.

El 24 de noviembre de 2015, la Alcaldía Local advirtiendo la existencia de dos actuaciones administrativas sobre el mismo establecimiento (No. 007-2014 y 108 de 2014), decidió acumularlas, reiterando que hasta el folio 21 se trata de la actuación No. 007-2014, [f. 22).

A folio 24, en relación a la actuación 108-2014 se observa queja ciudadana contra el establecimiento denominado Bar de Sofí, ubicado en la calle 53 A sur con 27 esquina.

A folio 31 se observa el certificado de Cámara de Comercio del establecimiento denominado Taberna Bar de Sofí, de propiedad de María Jeidy Vargas Mendoza, de fecha 25 de abril de 2014.

El 8 de octubre de 2014 la administración avocó conocimiento, y dispuso el inicio de la actuación, [f. 34). El mismo 8 de octubre de 2014 la administración formuló cargos contra la señora María Jeidy Vargas Mendoza, [f. 35), decisión notificada el 6 de noviembre de 2014, [f. 35 reverso).

En diligencia de descargos del 6 de noviembre de 2014, se escuchó al señor Jorge Benito Sánchez Quevedo, quien afirmó ser el nuevo propietario del establecimiento de comercio ubicado en la calle 53 A Sur No. 27-96 denominado Taberna Bar de Sofí, con actividad de expendio y consumo de licores dentro del establecimiento; quien afirmó que el horario es de 5:00 pm a 1:00 am. principalmente los fines de

Página 5 de 9

Consejo de Justicia  
Avenida Caracas No. 53 – 80 piso 2  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
[www.gobiernobogota.gov.co](http://www.gobiernobogota.gov.co)



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ, D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno  
**CONSEJO DE JUSTICIA**

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

AA-079-2018

semana, que está funcionando a nombre de ellos, hace un (1) mes, sin perjuicio que antes funcionaba alrededor de ocho años, afirma que compró el establecimiento sin conocer si estaba permitido su funcionamiento; la Alcaldía le solicitó en el acto lo pertinente, para verificar los requisitos previstos en la Ley 232 de 1995, y le puso de presente la queja formulada, [f.41].

El 9 de diciembre de 2014, se allega de la Secretaría de Planeación, concepto técnico de la norma, en la que se indica, que el establecimiento se encuentra ubicado en la UPZ 42 Venecia, sector 4 subsector 1, decreto 459 de 2010, en la cual la actividad de expendio y consumo de bebidas alcohólicas dentro del establecimiento se clasifica como un servicio de alto impacto, el cual no se encuentra contemplado en el sector normativo respectivo, [f. 46-47].

El 16 de febrero de 2016, se corrió traslado para alegar, y se dio por terminada la etapa probatoria, [f. 58].

Mediante la Resolución No. 041 de 2016, la Alcaldía Local de Tunjuelito ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio ubicado en la Carrera 53 A Sur No. 27-92/94 de esta ciudad, cuya actividad es la de expendio y consumo de bebidas alcohólicas dentro del establecimiento, ello, conforme a lo previsto en la Ley 232 de 1995, [fs.59-60].

Contra la resolución antes mencionada la señora Daniela Bustos Tocasuche, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, [f. 75-77), mediante la Resolución No. 217 del 23 de agosto de 2016, se revocó la resolución No. 041 de 2016 y el auto de cargos del 10 de enero de 2014, y en dicho acto se dispuso continuar con la actuación administrativa No. 007 de 2014, [f. 105).

#### **Pliego de cargos y descargos.**

Una vez culminadas las averiguaciones preliminares, el 23 de agosto de 2016, la Alcaldía Local de Tunjuelito, emitió Auto de la fecha, a través de la cual formuló pliego de cargos contra la señora Daniela Bustos Tocasuche, en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio, ubicado en la Calle 53 A Sur No. 27-92/94 de Bogotá D.C., en el que se desarrolla la actividad de venta y consumo de bebidas alcohólicas dentro del establecimiento, ello, por presuntamente desarrollar una actividad comercial no permitida, ya que la norma de uso del suelo aplicable al sector, no contempla la actividad de comercio investigada, [fs.106-108], el anterior proveído fue notificado mediante aviso fijado el 22 de septiembre de 2016, [f.117-118].

Se advierte que la administrada no radicó descargos, y mediante auto del 25 de noviembre de 2016, la Alcaldía Local, dispuso tener como pruebas los documentos contenidos en el expediente, [f.133].

#### **Traslado a alegar y alegatos.**

Mediante auto del 25 de noviembre de 2016 se ordenó correr traslado a la administrada para alegar, procediendo a remitirles el comunicado correspondiente para que en un plazo de diez días radicarán sus alegatos de conclusión, [fs.134-135].

La administrada no presentó alegato de conclusión.

#### **Decisión recurrida y la interposición de los recursos.**

Una vez surtido el trámite previamente aducido, el 3 de febrero de 2017, la Alcaldía Local de Tunjuelito emitió Resolución No. 064 de la fecha por medio de la cual ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio ubicado en la Carrera 53 A Sur No. 27-92/94 de esta ciudad, cuya actividad de expendio y consumo de bebidas alcohólicas dentro del establecimiento, ello, conforme a lo previsto en la Ley 232 de 1995, [fs.138-144]

La anterior Resolución se notificó por aviso a la administrada quien procedió a incoar el recurso de apelación concedido, y, que actualmente se estudia.

#### **Cumplimiento de las normas de uso del suelo.**

Obra en el pienario, memorando mediante el cual se aporta al proceso concepto de uso de suelo del 13 de agosto de 2014, sobre establecimiento de comercio, ubicado en la UPZ 42 se allega de la Secretaría de Planeación, concepto técnico de la norma, en la que se indica, que el establecimiento se encuentra ubicado en la UPZ 42 Venecia, sector 4 subsector 1, decreto 459 de 2010, en la cual la actividad de





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ, D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno  
**CONSEJO DE JUSTICIA**

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

AA-079-2018

expendio y consumo de bebidas alcohólicas dentro del establecimiento se clasifica como un servicio de alto impacto, el cual no se encuentra contemplado en el sector normativo respectivo.

Consultada por esta instancia la normatividad aplicable, se determinó que el establecimiento de comercio investigado, se encuentra ubicado en la UPZ 42 Venecia, sector 4 subsector 1, decreto 459 de 2010, en la cual la actividad de expendio y consumo de bebidas alcohólicas dentro del establecimiento que se clasifica como un servicio de alto impacto, no se encuentra contemplado en el sector normativo respectivo.

#### **De los argumentos de la alzada.**

Previo a abordar los argumentos de la alzada, debe esta Sala señalar que en los casos en los cuales medie la imposición de una medida de cierre, por incumplimiento a las normas de uso del suelo, en temas de establecimientos de comercio, resulta siempre necesario, dar estricto cumplimiento al procedimiento sancionatorio aplicable.

En el caso que se examina, no se encuentran tales aspectos claramente precisados. Confrontado el procedimiento administrativo sancionatorio establecido para este tipo de actuaciones administrativas, el cual se encuentra precisado en el acápite de "Marco normativo", y que obliga a las autoridades a que previamente a imponer las respectivas sanciones, agoten las etapas puntualizadas en los artículos 47 al 49 de la Ley 1437 de 2011; con el adelantado en el presente caso, se encuentran inconsistencias con la entidad suficiente de vulnerar el debido proceso de la administrada.

En efecto, en el trámite desarrollado en primera instancia, observa la Sala, que el A quo, se apartó de la normativa aplicable, ya que si bien la Alcaldía Local, inició y tramitó la presente actuación siguiendo las reglas generales del procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el Libro Primero del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, título III, Capítulo III), se observan inconsistencias en dicho trámite, con la entidad de afectar el debido proceso de la administrada.

Primero, es necesario recordar que entre el acto administrativo que impone la sanción y el acto mediante el cual se formulan cargos, debe existir congruencia, en cuanto a los hechos, los responsables, las normas infringidas y las sanciones a imponer; de forma tal, que la etapa probatoria, tiene entre sus finalidades confirmar o descartar los cargos, aspecto que debe validarse y analizarse en la decisión.

En el presente caso, se observan dos particularidades, ya que el acto administrativo mediante el cual se formuló el cargo único no se ciñó a lo señalado en el artículo 47 del CPACA y a su vez, en el acto administrativo recurrido, no se acató en debida forma, el principio de congruencia aludido, y ello, se itera, tiene la entidad de afectar el debido proceso de los administrados.

Para señalar en su orden las inconsistencias que se advierten, tenemos que; en primer término señalar que el auto de cargos es el examen fáctico y normativo, del caso y que éste, requiere que, frente a la norma vigente se indique al administrado con claridad el análisis sustantivo de los hechos y la norma que se infringe, señalándole con precisión la sanción a imponer.

Esta estructura del cargo le permite al administrado poder acceder en forma efectiva a su derecho de defensa y su debido proceso. De suerte, que el administrado ejerce sus derechos frente a la norma sustantiva que se le ha señalado vulneró y frente a la expectativa de la sanción que le es aplicable. En tal planteamiento, frente a los cargos, el administrado, orienta sus pruebas, y alegatos, por que tales etapas se han concebido como oportunidad al administrado para controvertir los cargos endilgados.

Por ello, en los eventos en que el pliego y la decisión no se corresponden, se viola el principio de congruencia y se afectan los derechos de defensa y debido proceso del administrado.

En el presente caso, ello, ha sucedido así, basta indicar que, varios de los planteamientos del apelante, señalan una vulneración al debido proceso, y ello, tiene vocación de prosperar; en efecto, se observa que el A quo, a folio 22, decidió acumular las actuaciones administrativas No. 007-2014 y 108 de 2014, y en ellas se advierte que, en cada una de ellas, se avocó el conocimiento y se profirió auto de cargos; y una vez acumulada se profirió un nuevo auto de cargos.

En ese orden se profirieron los tres autos de cargos formulados, (i) El 10 de enero de 2014 la administración formuló cargos contra el señor Abel Antonio Gómez Cortés, [f. 3]; (ii) El 8 de octubre de 2014 la administración formuló cargos contra la señora María Jeidy Vargas Mendoza, [f. 35]; (iii) El 23 de

Página 7 de 9

Consejo de Justicia  
Avenida Caracas No. 53 – 80 piso 2  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
[www.gobiernobogota.gov.co](http://www.gobiernobogota.gov.co)



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ, D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno  
**CONSEJO DE JUSTICIA**

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

AA-079-2018

agosto de 2016, la administración formuló pliego de cargos contra la señora Daniela Bustos Tocasuche, [f.117-118].

En la Resolución No. 217 del 23 de agosto de 2016, se revocó la Resolución No. 41 del 18 de febrero de 2016 y se revocó el auto del 10 de enero de 2014 en el que la administración formuló cargos al señor Abel Antonio Gómez Cortés, [f. 105 reverso].

Pero nada se dijo respecto al auto del 8 de octubre de 2014, mediante el cual formuló cargos contra la señora María Jeidy Vargas Mendoza; en ese orden en la actuación acumulada que se examina existen dos autos de formulación de cargos distintos, efectuados a administrados distintos, respecto a un mismo establecimiento y en relación al control de una misma actividad económica.

Nótese, que la denominación del establecimiento resulta distinta, y las personas vinculadas y escuchadas también difieren, no obstante referirse del mismo establecimiento, en efecto en la actuación No. 007 inicial, en la primera visita de inspección se determinó que el establecimiento de comercio ubicado en la calle 53 A Sur No. 27-94, se denominaba Taberna Bar Donde Abel, de propiedad del señor Abel Antonio Gómez Cortés, [f. 1], pero una vez se formuló cargos se escuchó a la señora María Jeidy Vargas Mendoza, como nueva propietaria del establecimiento de comercio, denominado entonces Taberna Bar de Sofí, [f.13]. Y al respecto se recibieron alegatos de conclusión, el 17 de noviembre de 2015 de la señora Daniela Bustos Tocasuche, en calidad de calidad de propietaria, [f. 20-21].

En la actuación 108, una vez se formuló cargos contra la señora María Jeidy Vargas Mendoza, [f. 35], y se escuchó en diligencia de descargos del 6 de noviembre de 2014, al señor Jorge Benito Sánchez Quevedo, [f.41].

En ese orden, después de revocada la Resolución No. 041 de 2016, y revocado el auto de cargos del 10 de enero de 2014, en la misma resolución No. 217-16 se dispuso continuar con la actuación administrativa No. 007 de 2014, [f. 105], pero como se señaló este no era el único auto de cargos formulado en la actuación. Adicional a ello, no hay evidencia que la recurrente señora Daniela Bustos Tocasuche, se le hubiera escuchado de diligencia de expresión de opiniones y salvo su escrito a título de alegatos respecto a los cargos revocados, y su recurso sobre la resolución revocada, no hay registro de intervención suya en la actuación después que se ordenara rehacer la actuación.

Sobre el particular es de subrayar que las distintas denominaciones, los cambios de propietarios, las inconsistencias en la nomenclatura si bien no enervan el control sobre los establecimientos de comercio, si exigen unos mínimos de verificación y constatación, que se extrañan en la presente actuación.

De hecho, la acumulación y la revocatoria que se observa en el plenario, era un llamado de atención del propio A quo, para verificar, constatar y adecuar la actuación, más aún frente al proceso sancionatorio que se adelantaba. Pero ello, no fue así, al punto que el auto de cargos del 23 de agosto de 2016, aún se observan inconsistencias en la formulación de cargos a la señora Daniela Bustos Tocasuche, [f. 107 reverso] y a la señora MARIA FERNANDA CRUZ C.C. 1033780457 [f. 108], lo cual no resulta comprensible.

Planteadas en ese orden las inconsistencias, se tiene que la resolución que se examina en sede de apelación vulnera el principio de congruencia, al existir los dos autos de cargos formulados que se observan en el plenario, a dos personas distintas en la misma actuación. Destacando que el auto de cargos del 8 de octubre de 2014, no se ajusta en su integridad a los presupuestos que exige el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011. Todo, ello sumado al hecho que de las inconsistencias que el propio A quo, advirtió al acumular y revocar, no lo llevaron a una nueva verificación in situ de la actividad del establecimiento y su propietario, y ello, conlleva además al hecho que los cargos formulados adolezcan de la precisión señalada, aspectos con los que primero, se desatiende el procedimiento establecido para el efecto, y segundo se llega a una decisión de fondo, que no guarda congruencia con los hechos previstos en el pliego; y que adolece de las mismas deficiencias normativas y probatorias que tiene éste.

Tales inconsistencias, en su conjunto, no pueden ser salvadas en la segunda instancia sin afectar el debido proceso del administrado, toda vez que realizar una debida formulación de cargos, y procurar congruencia entre éstos y la decisión final, es un labor fáctica y jurídica propia de la primera instancia y en respeto de los derechos del administrado. Señalando que las deficiencias sustantivas y de procedimiento referidas, tienen la entidad de afectar el debido proceso de las administradas.

Conforme a los anteriores planteamientos, es claro que la decisión que se examina carece de los elementos necesarios para ser confirmada y por ello, la Sala considera, que del análisis efectuado a los



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ, D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno  
**CONSEJO DE JUSTICIA**

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

AA-079-2018

elementos disponibles, resultan suficientes para revocar la decisión, a efectos que en ejercicio de sus funciones, la primera instancia determine lo pertinente, aplicando los principios de celeridad y eficacia que gobiernan las actuaciones administrativas, adoptando la decisión que en derecho corresponda y en estricto respecto de las garantías que le asisten al administrado.

Dado el sentido de la decisión a adoptar, la Sala, se releva de abordar los demás planteamientos de la alzada.

Aunado a lo anterior, la Sala considera que debe revocarse de manera oficiosa los autos de cargos del 8 de octubre de 2014 formulados contra la señora María Jeidy Vargas Mendoza y del 23 de agosto de 2016, formulados contra la señora Daniela Bustos Tocasuche, toda vez que tal como se advirtió, no se ajustó a lo dispuesto por la Ley, y a efecto que la primera instancia proceda al respecto, como en derecho corresponde.

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. 064 del 3 de febrero de 2017 proferida por la Alcaldía Local de Tunjuelito, por lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

**SEGUNDO: REVOCAR** los Autos del 8 de octubre de 2014 y del 23 de agosto de 2016, por medio de la cual la Alcaldía Local formuló cargos contra las señoras María Jeidy Vargas Mendoza y Daniela Bustos Tocasuche, respectivamente, por las razones anotadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**TERCERO:** Contra la presente decisión no procede ningún recurso.

**CUARTO:** Una vez en firme, remítanse las diligencias al Despacho de origen, para lo de su competencia.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA  
Consejero Consejero

  
WILLIAM GABRIEL JIMENEZ SCHROEDER

  
HOMERO SÁNCHEZ NAVARRO  
Consejero

SECRETARIA GENERAL CONSEJO DE JUSTICIA

En Bogota D.C. a los 06 días del mes de Mayo del año 2013

Dr. Homero Sánchez Londoño

Finca San Antonio de los Baños

CONSEJO DE JUSTICIA  
SAB. ES RESOLTA D. C.  
La presente resolución fue recibida en la Secretaría  
Delegada para el Ministerio de Justicia  
GOY  
26 MAR 2013  
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL

08 JUN 2013  
en la fecha anterior  
Ministerio Público  
SECRETARIA GENERAL