



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA  
Consejo de Justicia

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No. 20191100691421

Fecha: 07-10-2019



Bogotá, D.C.

### AVISO PUBLICACIÓN


Señor (a)  
**JUAN NICOLÁS LINARES PERDOMO**  
Calle 63 Sur No. 96-56

Bogotá

Referencia: Radicado 2015070880100197E - (Int.2018-871)  
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(s) citación No. 20191100475141 de fecha 25/06/2019 del **Acto Administrativo No. 142** del 16 de mayo de 2019, 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. 142** del 16 de mayo de 2019 en la cartelera de este Despacho por el término de cinco (05) días hábiles hoy (08) de octubre de dos mil diecinueve (2019) a las siete (7:00) a.m.

  
**CARLOS CANTOR ROJAS**  
Secretario General (E) – Consejo de Justicia

**EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE JUSTICIA**

**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 (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019) a las Cuatro y treinta (4:30) p.m.

**CARLOS CANTOR ROJAS**  
Secretario General (E) – Consejo de Justicia

Proyectó: Camilo A. Cárdenas Cruz – D27 (AFZF) *cc*  
Revisó/ Aprobó: CARLOS CANTOR ROJAS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DISTRITAL DE GOBIERNO  
CONSEJO DE JUSTICIA

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

A.142-2019

**ACTO ADMINISTRATIVO No. 142**  
16 de mayo de 2019

<i>Radicación Orfeo:</i>	<i>2015070880100197E Int. (2018-871)</i>
<i>Asunto:</i>	<i>Establecimiento de Comercio</i>
<i>Presunto Infractor:</i>	<i>Juan Nicolás Linares Perdomo</i>
<i>Procedencia:</i>	<i>Alcaldía Local de Bosa</i>
<i>Consejera Ponente (E)</i>	<i>Martha Ruby Zarate Avellaneda</i>

Se pronuncia la Sala respecto del Recurso de Apelación interpuesto por el señor Juan Nicolás Linares Perdomo contra la Resolución No. 0321 del 29 de diciembre de 2017, proferida por la Alcaldía Local de Bosa.

**ANTECEDENTES**

Mediante la citada resolución, la Alcaldía Local de Bosa impuso al establecimiento de comercio denominado *CITY PUB*, con actividad comercial de venta y consumo de bebidas alcohólicas, ubicado en la calle 63 sur No. 98 A 50 de propiedad de la señora Elizabeth Mape, la sanción de cierre definitivo, por incumplir con el requisito de uso de suelo previsto en el literal a) del artículo 2º y parte última del artículo 4º de la Ley 232 de 1995. [fs. 45-48]

Contra la anterior decisión, el señor Juan Nicolás Linares Perdomo en calidad de nuevo propietario del establecimiento de comercio, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, con fundamento en los argumentos que se sintetizan a continuación: [Fs. 58-59]

- *Que no le entregaron la totalidad del contenido del fallo, sino únicamente el resuelve.*
- *Que se intuye que los cargos en contra del establecimiento son por el ruido excesivo, el consumo de sustancias alucinógenas, el ingreso de menores de edad y ello obedece a la simple subjetividad del quejoso.*
- *Que el local está debidamente inscrito en la Cámara de Comercio de Bogotá, cumple con el pago de Sayco y Acinpro, y los demás aspectos legales para su legal funcionamiento.*
- *Que de los ingresos obtenido de ese trabajo subsiste su familia y él.*
- *Que debido a los índices de desempleo y a la carencia de preparación académica, se vieron avocados a buscar dentro de la legalidad los medios más expeditos para sobrevivir dignamente, en lugar de matricularse dentro de la delincuencia que pulula en otras ciudades.*
- *Que el cierre definitivo constituye una clara violación al derecho al trabajo.*
- *Que el quejoso no solo ha acudido ante las autoridades, sino que ya es conocida la tutela No. 11001-40-03-047-2018-000764-00 por los mismos hechos, la cual fue negada*

Por medio de la Resolución No. 0191 del 1 de noviembre de 2018, la Alcaldía Local de Bosa mantuvo su decisión y concedió el recurso de apelación ante esta instancia. [fs. 60-64]

**CONSIDERACIONES**

**COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Distrital 099 del 13 de marzo de 2019,<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital No. 411 de 2016 "Por medio de cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dictan otras disposiciones"*

*"Artículo 3. Periodo de Transición. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 24 del Acuerdo Distrital No. 735 de 2019, la estructura, funcionamiento, manuales, procedimientos, resoluciones, reglamentos y demás actos administrativos relacionados con el Consejo de Justicia, se mantendrán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2019.*

*Las actuaciones policivas a las que se les haya interpuesto recurso de apelación dentro del proceso verbal abreviado, a partir del 10 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  
A.142-2019

y el Acuerdo Distrital 735 del 9 de enero de 2019,<sup>2</sup> la Sala Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Justicia de Bogotá D.C., es competente para conocer del presente asunto.

## PROBLEMA JURÍDICO.

En la presente decisión se analizará: (I) el uso del suelo como requisito de funcionamiento de los establecimientos de comercio y la procedencia de decretar el cierre definitivo del establecimiento cuando el cumplimiento de los requisitos es imposible; y (II) de cara al nuevo Código de Procedimiento Administrativo, el alcance de la garantía del debido proceso en este tipo de actuaciones.

## ASPECTO NORMATIVO

La actuación administrativa que se estudia se rige por las normas de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA - expedido en la Ley 1437 de 2011, por expresa indicación del artículo 308<sup>3</sup>, por haberse iniciado luego del 2 de julio de 2012.

Respecto al análisis que el Consejo de Justicia de Bogotá efectuará del recurso de apelación, es importante resaltar que esta Corporación, en los asuntos en los cuales no se presentan partes, y en aras de dar garantías a quien es investigado frente a la facultad de vigilancia y control que le asiste al Estado; no sólo está llamada a revisar los aspectos que han sido materia de impugnación por intermedio de los recursos otorgados por la ley, sino que la autoridad de policía de segunda instancia ostenta una amplia facultad de revisión, no sólo de los argumentos específicos planteados por el apelante, sino la decisión integralmente considerada, al igual que la correcta aplicación de las normas procesales y sustanciales en la actuación y decisión de fondo, lo cual permite dar garantía al debido proceso, y al principio de legalidad y oportuna administración de justicia procesal.

### a. Requisitos que deben cumplir los establecimientos de comercio.

La Ley 232 de 1995, reglamentada por el Decreto Nacional 1879 de 2008, "Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales", al derogar el artículo 117 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970), las disposiciones que autoricen o establezcan permisos o licencias de funcionamiento para los establecimientos de comercio y las demás que le sean contrarias (Art.6º), prohibió a la autoridad exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura u operación de su actividad, o exigir el cumplimiento de requisito que no esté expresamente ordenado por el legislador. Y en su lugar ordenó:

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

*a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción*

*enero de 2019, deberán ser enviadas por los Inspectores y Corregidores de Policía a la Secretaría Distrital de Gobierno, de acuerdo con las competencias establecidas en el parágrafo 1 del artículo 24 del Acuerdo Distrital No. 735 de 2019. De los demás asuntos, así como de los recursos que se hayan interpuesto con anterioridad a la fecha señalada, continuará conociendo el Consejo de Justicia como Autoridad de Policía*

*Los recursos de apelación que se presenten contra las decisiones de los procesos policivos existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, y las decisiones que se encuentran surtiendo con base el trámite consagrado en el proceso verbal abreviado hasta el 31 de diciembre de 2018, serán tramitados por el Consejo de Justicia. ... "*

*Nota: Entró en vigencia a partir del día 14 de marzo de 2019.*

<sup>2</sup> "POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES DISTRITALES DE POLICÍA, SE MODIFICAN LOS ACUERDOS DISTRITALES 79 OE 2003, 257 OE 2006, 637 DE 2016, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

*Nota: Entró en vigencia a partir del 10 de enero de 2019*

<sup>3</sup> "Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia... "



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DISTRITAL DE GOBIERNO  
CONSEJO DE JUSTICIA

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

A.142-2019

municipal o distrital respectiva; (Destaca la Sala).

- 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.

El Decreto Reglamentario 1879 de 2008, ratificó y reiteró la exigencia de los requisitos de la Ley 232 de 1995, así:

**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. (Destaca la Sala).

**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.

Por lo anterior ningún propietario de establecimiento podrá ser requerido o sancionado por las autoridades de control y vigilancia de la actividad comercial, o por la Policía Nacional si, cumpliendo con las condiciones definidas por la ley, no exhibe documentos distintos a los previstos en el artículo 1º del presente decreto. En consecuencia, se prohíbe exigir la tenencia y/o renovación de licencias de funcionamiento, permisos, patentes, conceptos, certificaciones, como medio de prueba de cumplimiento de las obligaciones previstas por el Legislador."

#### **b. Control administrativo a los requisitos exigidos a los establecimientos de comercio**

La Ley 232 de 1995, en el artículo 3º dispuso que "en cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior" y para ello ordenó:

**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;



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DISTRITAL DE GOBIERNO  
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO  
A.142-2019

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

Por su parte, el Decreto 1879 de 2008, en el inciso 2º del artículo 5º reiteró el deber de las autoridades de vigilancia y control de realizar -de oficio- visitas de inspección permanentes, para constatar el cumplimiento de las normas y regulaciones de la actividad comercial.

#### c. Procedencia de la medida de cierre definitivo del establecimiento de comercio.

El numeral 4º del artículo 4º de la Ley 232 de 1995, antes transcrito, establece la orden de imponer la medida de cierre definitivo del establecimiento cuando se verifique la ocurrencia de cualquiera de las siguientes condiciones:

- Si transcurridos dos meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, el establecimiento continúa sin observar las disposiciones contenidas en dicha Ley, y
- Si el cumplimiento del requisito es imposible de cumplir por parte del establecimiento.

En el último caso, reiteradamente ha dicho esta Sala que no se requiere agotar la gradualidad procesal indicada en los numerales 1 a 3 de la norma en comento, con apoyo en lo expuesto por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera<sup>4</sup>, en sentencia del veintisiete (27) de junio de dos mil dos (2002), en la que con ponencia del Magistrado 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 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". (Negritas fuera del texto.)"*

#### d. Del procedimiento administrativo sancionatorio.

Como antes se indicó, la Ley 232 de 1995, bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, determinó adelantar la actuación administrativa "siguiendo el procedimiento señalado en el Libro primero del Código Contencioso Administrativo" (art.4º). Pero con el advenimiento de la Ley 1437 de 2011, que puso en vigencia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

<sup>4</sup> En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias del 27 de febrero y 22 de noviembre de 2000 de la misma sección.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DISTRITAL DE GOBIERNO  
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO  
A.142-2019

(CPACA) a partir del 2 de julio de 2012 (Art. 308), esta regla fue modificada con la introducción del "Procedimiento Administrativo Sancionatorio" (Arts. 47 y ss.), establecido de forma especial, adicional al procedimiento general revertido en los artículos 34 y siguientes.

Ante la existencia de estos dos procedimientos, la Sala considerada que la actuación administrativa que exige la Ley 232 de 1995 se debe encausar por el procedimiento administrativo sancionatorio, por considerar que el procedimiento señalado en el párrafo inicial del artículo 4º en comento, dejó de ser general y único, con la introducción del procedimiento administrativo sancionatorio, en el Libro Primero, capítulo III, que en lo pertinente establece:

*"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..."*

Esta Corporación, mediante Acto Administrativo No. 752 del 30 de octubre de 2013, con ponencia del Consejero, Dr. René Fernando Gutiérrez Rocha, al analizar si los procedimientos adelantados por autoridades de policía que conducen a la imposición de medidas como el cierre definitivo de establecimientos de comercio son o no de tipo sancionatorio, efectuó las siguientes precisiones:

*"Conforme al numeral 4 del artículo 4 de la Ley 232 de 1995 el Alcalde debe 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". Del mismo tenor literal de la Ley se desprende que el legislador estimó que la medida de suspensión de actividades hasta por dos meses era una sanción. Si esto es así en relación con la suspensión de actividades, más aún en relación con el cierre definitivo que implica una afectación mayor a la libertad de empresa. Con todo, aun estimando que la exégesis no es un criterio suficiente para determinar el carácter de la medida de cierre definitivo, veamos lo que ha dicho la Corte Constitucional sobre el mismo tema:*

*"El sentido del artículo 4º en su conjunto, es el de establecer el procedimiento y el régimen sancionatorio aplicable a los particulares que en virtud de las restricciones a la libertad de comercio establecidas por el legislador en el artículo 2º, incumplan los requisitos de funcionamiento anteriormente previstos. La aplicación le compete al Alcalde o a quien haga sus veces, en ejercicio de la función de policía.*

*6.1.4. El procedimiento que establece el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 para la imposición de las sanciones, es el que corresponde al libro primero del Código Contencioso Administrativo según lo especifica su tenor literal. Las sanciones administrativas aplicables a los infractores, de otro modo, son las previstas en los numerales 1 a 4 del artículo 4º, que van desde el requerimiento escrito de autoridad, hasta el cierre definitivo del establecimiento, siendo exigencias sucesivas y progresivas, según el texto acusado. En efecto, el alcalde deberá actuar con quien incumpla los requisitos del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, siguiendo las etapas señaladas en el artículo 4º de esa ley.*

*En consecuencia, el régimen previsto por el legislador para la imposición de las sanciones pertinentes a los infractores del artículo 2º, supone una secuencia y una gradualidad de las sanciones, por parte de la autoridad administrativa, tendiente a conjurar en las etapas previas, la falta de requisitos legales de los comerciantes, so pena del cierre definitivo del establecimiento"<sup>5</sup>. (Negrilla de la Sala)"*

Dicho procedimiento, establece, a partir del inciso segundo del artículo 47 lo siguiente:

*"(...) 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. (Enfatiza la Sala)*

*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*

<sup>5</sup> Sentencia C-1008-08. M.P. Mauricio González Cuervo.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DISTRITAL DE GOBIERNO  
CONSEJO DE JUSTICIA

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

A.142-2019

*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 registrarán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.*

**Artículo 48. Período 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 período 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.** *(Enfatiza la Sala)*

3. *Las normas infringidas con los hechos probados.*

4. *La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.*

Esta Corporación ha sido enfática en resaltar que el procedimiento administrativo sancionatorio, obliga a las autoridades a que previamente a imponer las respectivas sanciones se agoten las etapas que a continuación se señalan<sup>6</sup>:

#### **Una etapa preliminar:**

1. Dar inicio a la actuación de oficio o por solicitud de cualquier persona.
2. Realizar unas averiguaciones preliminares para establecer si existe, o no, mérito para adelantar el procedimiento.
3. Cuando se establezca que existen méritos para adelantar el procedimiento sancionatorio, se le comunicará al interesado.

#### **Etapas de Cargos.**

4. Mediante Acto Administrativo se formulan los cargos que se desprendan de las averiguaciones preliminares, indicando los hechos, las personas que serán objeto de la investigación, las normas vulneradas y las sanciones o medidas que puedan ser aplicables.
6. Este acto administrativo debe ser notificado personalmente a los investigados indicando que no proceden recursos.
7. Se otorgan quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, para que presenten descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer.

#### **Etapas probatorias**

8. Se expide auto decretando las pruebas y de ser el caso rechazando de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas, así como las obtenidas ilegalmente.
9. El auto de pruebas indicará el término para su práctica que no puede ser mayor a treinta (30) días salvo que sean más de tres (3) investigados o deban practicarse en el exterior, en cuyo caso podrá ser hasta de sesenta (60) días.

<sup>6</sup> Entre otras decisiones en Acto Administrativo No. 059 del 4 de febrero de 2016, con ponencia del Consejero Dr. Mario Andrade Zárate.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DISTRITAL DE GOBIERNO  
CONSEJO DE JUSTICIA

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

A.142-2019

### Etapa de Alegatos

10. Concluido el período probatorio se da traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

11. Vencido el traslado de alegatos y dentro de los treinta (30) días siguientes se proferirá el Acto Administrativo definitivo, el cual deberá contener las previsiones indicadas en el artículo 49 y los criterios de graduación contenidos en el artículo 50, arriba citados".

Todos y cada uno de los pasos indicados resultan obligatorios en aras de garantizar el derecho al debido proceso y al derecho de defensa, y sin ellos no es posible proferir una medida sancionatoria, pues los mismos procuran que el investigado esté al tanto del quehacer de la administración frente a una conducta que le pueda ser reprochada y que le implique la aplicación de una de las sanciones que consagra nuestro ordenamiento jurídico.

### CASO CONCRETO.

- **De la actuación adelantada**

La actuación tuvo origen en un derecho de petición presentado por un ciudadano el 18 de agosto de 2015, a través del cual se solicitó hacer cumplir las normas urbanísticas por uso, respecto a los bares ubicados en la 63 sur entre las careras 96 y 98 D. [fs. 1-10]

Surtido el procedimiento sancionatorio contenido en la Ley 1437 de 2011 y en desarrollo de dicha actuación administrativa, la Alcaldía Local mediante Resolución N°. 0321 del 29 de diciembre de 2017, impuso al establecimiento de comercio denominado CITY PUB, con actividad comercial de venta y consumo de bebidas alcohólicas, ubicado en la calle 63 sur No. 98 A 50 de propiedad de la señora Elizabeth Mape, la sanción de cierre definitivo, por incumplir con el requisito de uso de suelo previsto en el literal a) del artículo 2º y parte última del artículo 4º de la Ley 232 de 1995. [fs. 45-48]

#### **I. Situación fáctica y jurídica del establecimiento de comercio en relación con la norma de uso del suelo.**

De acuerdo al concepto de uso de suelo emitido por la Secretaría Distrital de Planeación [fl. 20-22], el predio de la calle 63 sur No. 98 A 50 donde funciona el establecimiento objeto de control, se encuentra dentro de la Unidad de Planeamiento Zonal UPZ N° 86 El Porvenir, reglamentada por el Decreto 410 del 23 de diciembre de 2004, en el Tratamiento de Consolidación, Modalidad Urbanística, Área de Actividad Residencial, Zona residencial con zonas delimitadas de comercio y servicios; Sector Normativo 2, Subsector de Usos Único.

Como quiera que el predio se ubica en una zona con Tratamiento de Consolidación en la Modalidad Urbanística, aplica la norma original que es la reglamentación con fundamento en la cual se desarrolló inicialmente o se consolidó la urbanización en el que se encuentra, así lo estipula el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 190 de 2004) en el artículo 369 "Normas para la modalidad de Consolidación Urbanística":

*"Los predios localizados en zonas con tratamiento de consolidación urbanística deberán mantener las características del barrio sobre aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como sus condiciones de estacionamientos y equipamientos comunales. La edificabilidad de dichos predios es resultante de la aplicación de la norma original o la que expida el Departamento Administrativo de Planeación Distrital mediante ficha normativa dirigida a mantener las condiciones urbanísticas y ambientales de la zona.*

*Parágrafo. Se entiende por norma original la reglamentación con fundamento en la cual se desarrolló inicialmente o se consolidó la urbanización, agrupación o conjunto que se encuentre vigente a la fecha de publicación del presente Plan."*





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DISTRITAL DE GOBIERNO  
CONSEJO DE JUSTICIA

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

A.142-2019

Es así que la norma original en el presente caso, es la Resolución No. 9910147 del 5 de octubre de 1997, la cual en el artículo 6, establece como usos complementarios Comercio de Cobertura Local (Clase IA y IB) para la zona residencial general con código I-RG-R-01.

Teniendo en cuenta que en la actividad de expendio y consumo de bebidas alcohólicas – bar, se clasificada dentro del comercio zonal IIB de acuerdo al Decreto 325 de 1992, no se encuentra contemplada dentro de la normativa vigente en el sector donde se ubica el predio.

En este orden de ideas, podemos afirmar que el requisito de uso del suelo es de imposible cumplimiento, por lo que la única medida aplicable es la de cierre definitivo del establecimiento como acertadamente lo ha dispuesto la primera instancia, independientemente del cumplimiento de otros requisitos, conforme lo prevé el numeral 4º del artículo 4º de la Ley 232 de 1995.

## II. Del procedimiento adelantado.

Tal como se consignó en el acápite de “Aspecto Normativo”, en aras de garantizar el debido proceso y el principio de legalidad a esta Corporación, no sólo está llamada a revisar los aspectos que han sido materia de impugnación por intermedio de los recursos otorgados por la ley, sino que la autoridad de policía de segunda instancia ostenta una amplia facultad de revisión, no sólo de los argumentos específicos planteados por el apelante, sino la decisión integralmente considerada, al igual que la correcta aplicación de las normas procesales y sustanciales en la actuación y decisión de fondo.

En virtud de lo anterior, y sabiendo que el cumplimiento de las etapas procesales hacen parte del núcleo esencial del debido proceso, a la Sala le corresponde analizar si el procedimiento adelantado en la actuación se ajustó o no a este pilar constitucional, esto eco del recurso en el que el apelante indica que la decisión se produjo con desconocimiento de la Ley 1437 de 2011.

- Omisión de comunicación del inicio de proceso sancionatorio.

Es preciso señalar que no obstante estar claramente demostrada la actividad desarrollada y su imposibilidad de ejercerla en el sector en el que se encuentra ubicado el establecimiento, la Sala, al momento de revisar la actuación en su conjunto encuentra una inconsistencia en el procedimiento que deben ser objeto de análisis en el marco de una posible afectación al debido proceso y por ello, sabiendo que el cumplimiento de las etapas procesales hacen parte del *núcleo esencial* de dicho principio constitucional, le corresponde analizar si el procedimiento adelantado en la actuación se ajustó o no a este pilar constitucional, para lo cual es procedente considerar que dada la fecha de inicio de la actuación, le son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 1437 de 2011 y específicamente el procedimiento administrativo sancionatorio, dentro del cual se destaca lo previsto en el artículo 47 sobre la forma de inicio y trámite de dicho procedimiento. Se explicó en el acápite anterior, que en la etapa preliminar se analizará el mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio, y si así fuere, se lo comunicará al interesado.

La Sala evidencia que una vez presentado el derecho de petición que dio inicio a la actuación administrativa, la Alcaldía Local el 25 de agosto de 2015 avocó conocimiento y en virtud de ello, ordenó entre otras cosas iniciar la actuación administrativa, practicar las pruebas de oficio y a petición de parte para el esclarecimiento de los hechos, desarrollar el procedimiento ordenado en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y comunicar la Ministerio Público.

Hasta aquí, el procedimiento adelantado había sido exclusivamente el *común*, y en tales condiciones, habiéndose iniciado la actuación por el *procedimiento común*, este se tornó en *sancionatorio* de manera sorpresiva para el propietario y/o responsable del establecimiento, pues de este último procedimiento se enteró en el auto por medio del cual se formularon cargos.

<sup>7</sup> “Por medio de la cual se aprueba el Plano del Proyecto Urbanístico General, se aprueba el desarrollo por Etapas de Urbanismo y se expide simultáneamente, bajo la modalidad de Licencia de Desarrollo Integral, Licencia de Urbanismo y Licencia de Construcción para la Etapa I del desarrollo Urbanístico Residencial denominado SANTIAGO DE LAS ATALAYAS, en predios ubicados entre las calles 60 sur y 60 A sur y entre la Avenida El Tintal y el Río Bogotá, localidad de Bosa”



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DISTRITAL DE GOBIERNO  
CONSEJO DE JUSTICIA

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

A.142-2019

Sobre las particularidades del procedimiento aplicable ha advertido esta Corporación<sup>8</sup>, que la secuencia procesal analizada en el acápite anterior comprende la posibilidad de una etapa de *averiguación preliminar* que puede conducir al inicio del proceso administrativo sancionatorio, y una vez tomada esa decisión, así debe disponerse y comunicarse de ello al administrado, tal como lo exige el artículo 47 del CPACA en los siguientes términos: "... Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, **así lo comunicará al interesado**".

Al respecto, en Acto Administrativo No.018 de fecha 19 de enero de 2018, con ponencia del Consejero de Justicia de Bogotá Dr. Gustavo Vanegas Ruíz, relacionado con las particularidades del procedimiento administrativo sancionatorio, concluyó que "*La secuencia procesal analizada en el acápite anterior comprende la posibilidad de una etapa de averiguación preliminar que puede conducir al inicio del proceso administrativo sancionatorio, y una vez tomada esa decisión, así debe disponerse y comunicarse de ello al administrado, tal como lo exige el artículo 47 del CPACA en los siguientes términos: "... Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, **así lo comunicará al interesado**". No es que la averiguación preliminar corresponda al proceso común para continuar luego con el sancionatorio*".

De igual manera, en cuanto al desarrollo del trámite del proceso administrativo sancionatorio y concretamente al inicio y comunicación del mismo, el tratadista y Exconsejero de Estado<sup>9</sup>, doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sostiene lo siguiente:

"Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona, cuando exista fundamento por lo menos sumario a partir de solicitud fundada, o del acervo recaudado o que le fuera allegado a la administración, que le permita adoptar esta decisión oficiosamente en cumplimiento, entre otros, de funciones administrativas de inspección, control o vigilancia, si es del caso. Si la administración tiene en su poder suficiente información que le permita razonablemente sustentar fáctica y jurídicamente una infracción al ordenamiento con sujetos plenamente identificados podrá iniciar un trámite administrativo sancionador.

(...)

Del agotamiento de la instancia de las averiguaciones previas pueden surgir (sic) dos tipos de decisiones excluyentes: (i) *Archivo*, si se llega a la conclusión de la inexistencia de mérito suficiente para iniciar un proceso sancionatorio formal, 7 (ii) *Acto de apertura formal de proceso sancionatorio*, ante la existencia de mérito suficiente. En esa decisión además de ordenar la apertura formal de la actuación se ordenarán las demás providencias necesarias para la debida sustanciación del proceso sancionatorio; así mismo, en aras de la garantía del debido proceso y al derecho de defensa se ordenará iniciar el trámite, y **comunicar a los interesados la existencia del mismo con el fin de que se hagan parte**, hagan valer sus derechos, y disfruten de las garantías procesales y sustanciales que el sistema jurídico les brinda..."<sup>10</sup> (Resalta la Sala)

A fin de ajustarse al procedimiento administrativo sancionatorio, la Alcaldía Local de Bosa debió ajustarse a lo prescrito en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, esto es disponer formalmente el inicio de tal procedimiento administrativo sancionatorio y comunicárselo al responsable del establecimiento antes de formularle cargos.

En el presente caso, al parecer, la noticia que recibió el anterior propietario del establecimiento no es el inicio del proceso sancionatorio, sino la formulación concreta de cargos, y aunque de ahí en adelante el debido proceso le fue respetado, no se cumplió la formalidad de haberle enterado previamente *del inicio del proceso sancionatorio*, el que, entre otras, tampoco se dispuso a iniciar.

Bajo los anteriores razonamientos, resulta evidente que al definir la instancia el *a-quo* no se ajustó íntegramente a la normatividad exigida para el trámite del proceso administrativo sancionatorio, afectando así la garantía del debido proceso y derecho de defensa, situación procesal que se constituye en suficiente motivo para revocar la decisión impugnada, de cara a los principios

<sup>8</sup> Acto administrativo No. 018 del 19 de enero de 2018 Consejero Ponente Gustavo Vanegas Ruiz.

<sup>9</sup> Sección Tercera.

<sup>10</sup> JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. *Compendio de derecho administrativo, Bogotá – Universidad Externado de Colombia, 2017, pág. 477 y 478.*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DISTRITAL DE GOBIERNO  
CONSEJO DE JUSTICIA

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

A.142-2019

constitucionales consagrados en su artículo 29 Superior, como al efecto se dispondrá, a fin de que la autoridad competente continúe con el control pertinente y con apego a las garantías procesales, adopte las medidas correspondientes.

Atendiendo el sentido de la presente decisión, la Sala se releva de pronunciarse sobre los demás argumentos planteados en el recurso.

Por lo 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 N° 0321 del 29 de diciembre de 2017 proferida por la Alcaldía Local de Bosa, de conformidad con lo expuesto en el presente acto administrativo.

SEGUNDO: Dejar sin valor y efecto el auto de cargos efectuado el 5 de abril de 2016, de acuerdo a lo manifestado en la parte motiva.

TERCERO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso.

CUARTO: Una vez en firme, devuélvase el expediente al despacho de origen para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
GUSTAVO VANEGAS RUIZ  
Consejero


  
JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA  
Consejero

  
MARTHA RUBY ZARATE AVELLANEDA  
Consejera (E)

SECRETARÍA GENERAL CONSEJO DE JUSTICIA

22 MAY 2019

En Bogotá D.C. a \_\_\_\_\_ se recibe el  
presente expediente proveniente del despacho de  
027 - MRZA para surtir  
trámite de notificación

Firma funcionario que recibe 

CONSEJO DE JUSTICIA  
SANTA FE BOGOTÁ D. C.

La presente resolución fue enviada a la Personería  
Delegada para \_\_\_\_\_ para su notificación  
 Hoy 16 JUL 2019

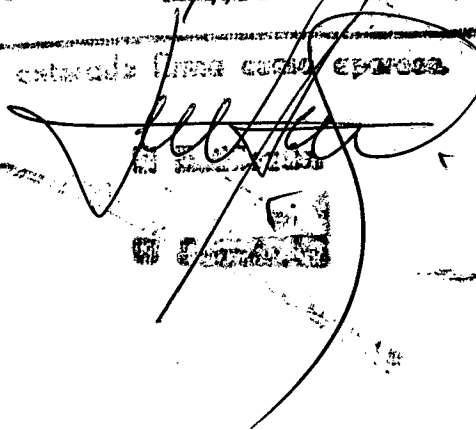
SECRETARÍA GENERAL



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA  
Consejo de Justicia

**SECRETARIA GENERAL CONSEJO DE JUSTICIA  
HOJA DE NOTIFICACIONES  
ACTA ADMINISTRATIVO No. 142  
16 DE MAYO DE 2019**

Expediente	2015070880100197E (INT. 2018-871)
Asunto	ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO
Presunto infractor	JUAN NICOLAS LINARES PERDOMO
Procedencia	ALCALDIA LOCAL DE BOSA
Consejera	MARTHA RUBY ZARATE AVELLANEDA (e)

22 JUL 2019  
Se le ha notificado por el presente el  
acto administrativo No. 142 del 16 de mayo de 2019  
del cual se extrae la siguiente información:  
  
MARTHA RUBY ZARATE AVELLANEDA (e)