



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO
Alcaldía Local de Engativá

08 OCT 2018

RESOLUCIÓN 1075

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SI ACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

LA ALCALDESA LOCAL DE ENGATIVÁ

CONSIDERANDO

Que se adelanta la actuación administrativa radicada con el número 2016100880100001E, respecto del establecimiento de comercio denominado "PAN DEL CARAJÓ", ubicado en la Carrera 113 No. 81 – 26, de esta ciudad, con actividad de PANADERÍA, por presunta infracción al régimen legal para el funcionamiento de este tipo de actividades; estando vinculada la señora Marleny Penagos Rodríguez, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.172.910, como propietaria del mismo.

Que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio se han cumplido básicamente las siguientes diligencias e impulsos:

1. Inicio de la actuación atendiendo solicitud presentada a través del escrito radicado 20141020150212; dentro de la que se indicaba que en las manzanas 5 y 6 de la Urbanización Ciudadela Colsubsidio, se ubican establecimientos que ejercen el comercio sin cumplir con los requisitos que exige la Ley 232 de 1995. (fl. 1); por lo que se generó la orden de trabajo 875 de 2014, a través del memorando 20141030031693, a efectos de realizar la correspondiente visita técnica al inmueble de la Carrera 113 No. 81 – 26 (fls. 1 y 2)
2. Arquitecto adscrito a la Alcaldía realizó visita técnica al predio anteriormente relacionado y rindió informe de fecha el 14 de enero de 2015, dentro del que se suministra la siguiente información:

"Se realizó la visita la [sic] dirección de la referencia a las 09:10 AM, se encontró predio con dos pisos de altura con local comercial en su primer piso. En el funciona una establecimiento comercial denominado PAN DEL CARAJÓ, con aviso comercial en la fachada, con actividad comercial (PANADERIA) evidencia que se demuestra con la visita in situ y la información suministrada por uno de los trabajadores.

(...)

*Haciendo referencia a la circular 001 del 27 de noviembre de 2008 la cual indica: **PRECISION DEL CONCEPTO "TIENDAS DE ESQUINA EN LA UPZ No. 72 BOLIVIA, SECTOR NORMATIVO 2. CONCLUSION:** Respecto del funcionamiento de los establecimientos de comercio de la ciudadela colsubsidio, esta secretaria se permite reiterar que la resolución 418 de 1987 es clara, al establecer el título II. **NORMAS URBANISTICAS Y ARQUITECTONICAS, artículo N° 3 [sic] numeral 2, USOS, literal c) en la categoría de complementarios, un tipo específico de establecimiento comercial permitido en las esquinas de las manzanas 1 a la 7 denominado "tienda de esquina".***

(...)

***Así las cosas, solo se permite las tiendas ubicadas en las esquinas de las manzanas 1 a la 7, demarcadas en los planos E/123 4 a E/123 4 -20.** (Negrilla y subraya de texto original). NO SE PERMITE EL USO (fl - 3)*

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

3. El 8 de julio del 2015 la señora Marleny Penagos rindió diligencia de expresión de opiniones en calidad de propietaria del establecimiento de comercio bajo investigación y manifestó que en el predio se desarrolla la actividad de PANADERÍA. (fls. 4 y 5)
4. A través del acto administrativo 311 del 16 de mayo de 2016, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, se formuló pliego de cargos a la señora Marleny Penagos, identificada con cédula de ciudadanía 41.727.910, por presunto incumplimiento del requisito que exige el literal a) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995, en lo relacionado a las normas referentes al uso del suelo. Decisión que fue notificada personalmente a la precitada el 21 de septiembre de 2016 (fls. 25 a 27)
5. Que esta autoridad local realizó, el 6 de julio de 2015, operativo de inspección, vigilancia y control al establecimiento con razón social “PAN DEL CARAJÓ”, en el inmueble identificado con nomenclatura Carrera 113 # 81 – 26. Como resultado de la visita se estableció que:

“(...) se encontró una construcción de dos pisos de altura con un local comercial en su primer piso el cual incluye el área del antejardín del predio [sic] en el cual funciona un establecimiento denominado PAN DEL CARAJÓ GOURMET 4, con actividad comercial: Panadería y Cafetería (...)” (negrilla y subraya nuestra) (fl-29)

6. Que por medio del escrito con número de radicado 20166010212622, el señor Pedro Antonio Solarte Portilla, identificado con cédula de ciudadanía 5.292.411, en su calidad de apoderado de la señora Marleny Penagos Rodríguez, presentó descargos, indicando entre otros aspectos defensivos los siguientes:

“(...) No es cierto que sobre el predio ubicado en la carrera 113 No. 81 – 26 no se permite la actividad comercial en el primer piso. Esto por cuanto tiene dos licencias que lo permiten, tal como puede apreciarse en las mismas de las cuales se anexan copias auténticas (...)” (fl. 34 – 44)

Al respecto, resulta oportuno indicar que las licencias asociadas al documento en mención son las LC 08-020298 y LC 14-03-0572 visibles a folios 38 y 39, respectivamente; esta última se relaciona con el predio identificado con la nomenclatura Carrera 113 No. 81 – 26, en el cual se sitúa el establecimiento objeto de la presente actuación, adicionalmente se allegó copia del concepto de uso de suelo emitido por la Secretaría Distrital de Planeación a folios 40 al 44, en relación al citado inmueble, en el cual se lee lo siguiente:

“(...) De acuerdo a lo anterior, la actividad de “ELABORACION Y VENTA DE PRODUCTOS DE PANADERIA” NO se encuentra contemplada en el predio objeto de consulta, teniendo en cuenta que el predio objeto de consulta no es esquinero y para las manzana 5 solo se permiten tiendas de esquina como lo estipula el concepto No. 2-2007-01007 del 16 de enero de 2007. (...)”

De conformidad con las licencias de construcción allegadas y para fines correspondientes, se profirió auto de pruebas el 11 de noviembre de 2016, disponiendo oficiar al Archivo General de la Secretaría Distrital de Planeación, para constatar si las referidas licencias reposan en sus archivos y establecer su autenticidad. Requerimiento que se elevó con oficio radicado 20166030449401 (fls. 45 y 48)



08 OCT 2018

Continuación Resolución Número 1075 Página 3 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SI ACTUA 21871 - ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

7. Que mediante solicitud ciudadana, radicada bajo el número 20176010084502, se aportó a la actuación copia de la licencia 003698 20 de agosto de 1994, otorgada por el Departamento Administrativo de Planeación, referente al predio de la Carrera 113 No. 81 - 26, en el cual se sitúa el establecimiento objeto de la actuación; manifestando que esta licencia es falsa y que en consecuencia solicita su especial revisión y verificación (fls. 51 - 59).

Consecuencia de lo cual se ofició a la Secretaria Distrital de Planeación mediante misiva radicada 20176030376561 de fecha 18 de agosto de 2017, visible a folio 98, con el fin de validar la autenticidad de la misma y ante lo cual respondió, a través del oficio 20186010059042 obrante a folio 103, que no existe registro archivístico que sustente su legitimidad. Es de resaltar que la mencionada licencia objeto de verificación, otorgó la autorización para el uso comercial para el inmueble de la Carrera 113 No. 81 - 26.

8. Que corrió traslado para alegatos de conclusión a la señora Marleny Penagos, a través del oficio con número 20176030212951, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011; misiva que fue entregada/recibida el 11 de julio de 2017, y respecto de la que, y en su contestación, la ciudadana presentó alegaciones (radicado 20176010185362), reiterando que la actividad de PANADERÍA ejercida en su establecimiento, se encuentra contemplada dentro de los usos del predio de la Carrera 113 n.º. 81 - 26 y que su predio cuenta con licencia de construcción. (fls. 70 y 83).

Aportó copia de las licencias de construcción LC 14-03-0572, referente al citado inmueble y la 002693 del 15 de noviembre de 1994 del predio de la Calle 80 n.º. 113 - 20, nomenclatura que no corresponde a la del inmueble bajo verificación en esta actuación.

9. Que el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, mediante oficio radicado 20176010187552, juntó copia de la respuesta impartida por su parte a la señora Marleny Penagos, referente a la ocupación del área de antejardín, dentro de la cual se lee:

"En atención al oficio de la referencia le informamos que una vez revisada la solicitud para el uso temporal del antejardín del predio ubicado en la Carrera 113 No. 81 - 26 para el establecimiento de comercio "Pan del Carajo Gourmet 4", no es posible otorgar el permiso debido a que no cumple con los requisitos establecidos en el Decreto 1120 de 2000 y en el Art. 270 del Decreto 190 de 2004 (...)". (fl. - 95)

10. Que el 29 de mayo de 2018 se realizó operativo de control al establecimiento en comento; ocasión en la cual se observó que la actividad de PANADERÍA se ejerce en el área de antejardín y en los dos pisos del inmueble, es decir que no hay vivienda en el lugar, solo se desarrolla la actividad comercial, tal y como consta en el acta de la visita, la cual fue suscrita por los funcionarios de la alcaldía local, comandante de CAI Ciudadela y la señora Adriana Lucía Parra encargada y/o administradora del establecimiento. (fl.- 107)
11. Que arquitecto adscrito a esta Alcaldía realizó visita técnica al establecimiento "PAN DEL CARAJO" ubicado en la Carrera 113 nro. 81 - 26 y el informe correspondiente, numerado con el JC17, fechado en marzo de 2018, suscrito por Jorge Cepeda, dio a conocer y concluyó lo siguiente:



POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

“Para el momento en que se realiza esta visita administrativa, NO se aportan los documentos exigidos por la ley 232 de 1995. Así pues, se determina que el establecimiento NO CUMPLE con los requisitos para su funcionamiento. Se Observa además que la actividad se desarrolla sobre el área de ante jardín incurriendo en ocupación indebida de Espacio Público, el inmueble en mención esta ocupando el área de ante jardín con actividad comercial, el uso comercial no esta permitido en el sector de igual manera el predio es medianero”.
(fl. 110 – 111)

Que la persona bajo investigación y destinataria de la determinación que se adoptará es:

Marleny Penagos Rodríguez identificada con cédula de ciudadanía 41.727.910, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio “PAN DEL CARAJÓ” ubicado en la Carrera 113 nro. 81 – 26.

Ubicación y normatividad aplicable al predio

De conformidad con lo señalado, el despacho entra a analizar si el establecimiento denominado “PAN DEL CARAJÓ” reúne todos los requisitos que exige la Ley 232 de 1995 para ejercer el comercio en el predio de la Carrera 113 nro. 81 – 26, en especial el relacionado con el uso de suelo.

De acuerdo con las visitas técnicas, informes suscritos por arquitectos adscritos a esta alcaldía y según el Decreto 190 de 2004, se determinó que el citado predio se ubica en la UPZ 72 Bolivia, subsector de uso II y edificabilidad A del sector normativo 2.

La Urbanización Ciudadela Colsubsidio fue reglamentada mediante Resolución 418 de 1987, posteriormente, zonificada en el Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá, en el tratamiento especial de conservación urbanística, área de actividad zona residencial general en la categoría de continuidad de norma (C-RG-CN).

Para determinar los usos permitidos en la urbanización, se debe tener en cuenta lo establecido en el Artículo 88 —USOS (que se extracta a continuación)- del subcapítulo 2 (Urbanizaciones sometidas al tratamiento de desarrollo del acuerdo 7 de 1979 como RDN, AMDN, RDDR y RDPA) del Capítulo VI (Normas específicas para la conservación urbanística categoría continuidad de norma (CN)) del decreto distrital 736 de 1993,

“ARTICULO 88. - USOS, Se permiten los usos de la norma específica original, establecidos en la resolución o decreto reglamentario de cada urbanización o desarrollo (...)”

En ese orden de ideas, los usos permitidos son los establecidos en el numeral 2° del artículo 3° de la resolución 418 de 1987, en el que se dispone:

“ARTICULO 3 Establecer como normas propias de la urbanización CIUDADELA COLSUBSIDIO las que a continuación se enumeran: (...)”

2. USOS

a) Principales: Residenciales: Se permitirán viviendas unifamiliares, bifamiliares, multifamiliares o mixto, con loteos individuales o superlotes y en agrupaciones en cualquiera de las manzanas destinadas a vivienda en el plano urbanístico general y en cuyo cuadro se han especificado las densidades mínimas y máximas para cada manzana. (...)”

b) Anexos permitidos:

Oficina o estudio del residente, sin emplear más de un ayudante, labores domésticas siempre y cuando sean desempeñadas por los residentes, no causen molestias a los vecinos, el local de trabajo no sea visible desde la calle, no se emplee anuncio alguno, ni se consuman más de .tres (3) kilowatios de fuerza trifásica.”



08 de febrero 2018

Continuación Resolución Número 1075 Página 5 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

c) Complementarios:

Comercio Tipo 8, como supermercados, grandes almacenes y otros en la rotonda central y a todo lo largo de la Diagonal 86C y sobre un puente peatonal que pasa por encima de la misma diagonal 86C sobre el eje de composición que atraviesa la urbanización de norte a sur concertado con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Comercio Tipo A: En la rotonda central en los primeros pisos de la plaza Colsubsidio y el edificio de entrada, calles y plazas de las áreas tipo B de las rotondas norte y sur.

Tiendas de esquina en las agrupaciones de vivienda manzanas 1 a 7 (...)

Por otra parte, y según el informe de visita técnica extractado en precedencia, hay otro aspecto relevante que debe ser considerado y es el funcionamiento del establecimiento de comercial en el área de antejardín, al respecto se debe hacer una breve descripción de la naturaleza del antejardín, así lo ha considerado el Consejo de Justicia de Bogotá en pronunciamiento mediante acto administrativo 0058 del 28 de abril del año 2004, dentro del que se realizaron entre otras, las siguientes precisiones:

"En desarrollo de las normas constitucionales analizadas, el Decreto 1504 de 1998 "por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial", señala cuáles son los elementos constitutivos de espacio público. Así, en los literales d) y e) del numeral 2 del artículo 5, dispone:

"d) Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elemento arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos;

e) De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, los antejardines de propiedad privada." (negrilla fuera de texto original)

De otra parte, el decreto distrital 735 de 1992, en relación con los antejardines, en el artículo 9 dispone lo siguiente:

"Antejardines. El antejardín constituye un elemento arquitectónico natural de los inmuebles públicos y privados, hace parte del espacio público y, por tanto, sus normas son jerárquicamente superiores a las que regulan los demás aspectos del predio particular. En consecuencia, el antejardín no se puede cubrir para el ejercicio de las actividades que se desarrollen dentro del área edificada de un predio.

El antejardín debe ser empradizado, excepto en las áreas requeridas para el acceso peatonal a las edificaciones, el acceso a garajes y la localización de parqueos, cuando estos últimos se permitan, en cuyo caso su tratamiento deberá regirse por las normas sobre espacio público correspondientes." (negrilla no original)

Esto es que las normas relacionadas con espacio público, en particular aquellas que regulan lo pertinente el área antejardín, aún que estos sean de propiedad privada, son de aplicación prevalente sobre otros aspectos del predio, y tratándose de establecimientos de comercio existen expresas prohibiciones y restricciones, señaladas en el decreto distrital 325 de 1992, norma respecto a la cual el Consejo de Justicia, también se pronunció dentro del acto administrativo número 0040 del 16 de abril de 2004 así:



08 OCT 2018

Continuación Resolución Número 1075 Página 6 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

“De otra parte, el artículo 14 ibídem establece las condiciones de funcionamiento del comercio, señalando que:

La actividad comercial que se desarrolle en los establecimientos, no puede ocupar área de antejardines o de andenes, ni contravenir los reglamentos de copropiedad o de propiedad horizontal.

Requiere de edificaciones que cumplan con los requerimientos de estacionamientos, instalaciones especiales, manejo del espacio público y demás normas urbanísticas. De acuerdo con su magnitud y destinación los establecimientos deberán presentar soluciones de cargue y descargue así como de servicios complementarios y generales.

Entonces, no basta que el uso sea permitido, se requiere que las estructuras físicas sean adecuadas para el ejercicio del uso comercial y que se minimice el impacto en el sector de conformidad con las normas pertinentes, aspectos que se garantizan con la obtención de la licencia de construcción, reconocimiento o adecuación (ad. 326 del POT).

En todo caso, es claro que el ejercicio de la actividad comercial, aún cuando sea permitido en el sector, no puede ejercerse en áreas de antejardín (salvo lo contemplado en el artículo 260 del POT, modificado por el artículo 196 del Decreto Distrital 469 de 2003’).

Que del análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se adoptará la decisión de fondo, se desprende de lo siguiente:

De la licencia de construcción

El 14 de enero de 2015 se efectuó visita técnica al establecimiento comercial bajo verificación, comprobando que la actividad de PANADERÍA no se encuentra contemplada dentro de los usos del predio, tal y como se indicó en el informe suscrito por el arquitecto adscrito a esta Alcaldía, en el que se lee:

“Se realizó la visita la [sic] dirección de la referencia a las 09:10 AM, se encontró predio con dos pisos de altura con local comercial en su primer piso. En el funciona una establecimiento comercial denominado PAN DEL CARAJÓ, con aviso comercial en la fachada, con actividad comercial (PANADERIA) evidencia que se demuestra con la visita in situ y la información suministrada por uno de los trabajadores.

*(...) Haciendo referencia a la circular 001 del 27 de noviembre de 2008 la cual indica: **PRECISION DEL CONCEPTO “TIENDAS DE ESQUINA EN LA UPZ No. 72 BOLIVIA, SECTOR NORMATIVO 2. CONCLUSION:** Respecto del funcionamiento de los establecimientos de comercio de la ciudadela colsubsidio, esta secretaria se permite reiterar que la resolución 418 de 1987 es clara, al establecer el título II. NORMAS URBANISTICAS Y ARQUITECTONICAS, artículo N° 3 [sic] numeral 2, USOS, literal c) **en la categoría de complementarios, un tipo específico de establecimiento comercial permitido en las esquinas de las manzanas 1 a la 7 denominado “tienda de esquina”.***

(...)

Así las cosas, solo se permite las tiendas ubicadas en las esquinas de las manzanas 1



06 JUN 2018

Continuación Resolución Número 1075 Página 7 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

a la 7, demarcadas en los planos E/123 4 a E/123 4 -20.” (Negrilla y subraya de texto original). NO SE PERMITE EL USO” (fl- 3)

Adicionalmente, el 6 de junio de 2015 se realizó visita administrativa de inspección y vigilancia al establecimiento en mención, ocasión en la cual se indicaron, entre otros aspectos, los siguientes:

“Se realizó la visita a la dirección de la referencia a las 11:30 AM, se encontró una construcción de dos pisos de altura con un local comercial en su primer piso – el cual incluye el área de ante jardín del predio – en el cual funciona un establecimiento denominado PAN DEL CARAJO GOURMET 4, con actividad comercial de Panadería y Cafetería. (...)

Teniendo en cuenta la clasificación de usos establecidos en el Decreto 1853 de noviembre 03 de 1983, según el cual en su Artículo 3 en el cual se clasifican los establecimientos comerciales

-El uso de PANADERIA se clasifica como: Comercio Tipo A / Establecimientos Comerciales Grupo 1/Ventas de Bienes / “a) Alimentos al detal como consumo diario de: bebidas, rancho, licores, expendio de carnes y pescado, salsamentarias, tiendas de esquina y similares, panadería, fruterías, artículos lácteos “ (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

*-El uso actual de CAFETERIA se clasifica como: Comercio Tipo A / Establecimientos Comerciales Grupo 1 /Venta de Servicios / “b) Servicios alimenticios al detal: fuente de soda y cafeterías” (Negrilla y subrayado fuera de texto.) **Los usos actuales NO SON PERMITIDOS en el predio en mención, dado que el predio NO se localiza en una de las esquinas de la Manzana 5 de Ciudadela Colsubsidio.**” (Negrilla y subraya nuestra) (fls. 29 y 30)*

Al analizar el contenido de los informes técnicos anteriormente relacionados, se constata que en el predio de la Carrera 113 No. 81 – 26, se sitúa un establecimiento comercial, denominado “PAN DEL CARAJO”, el cual ejerce la actividad de PANADERÍA, uso no contemplado para el inmueble en mención, por cuanto no es un predio esquinero de las manzanas de la uno (1) a ala siete (7) de la Urbanización Ciudadela Colsubsidio, y que además se desarrolla en el área de antejardín.

Frente a lo anterior, la propietaria del establecimiento, la señora Marleny Penagos, a través de su abogado el señor Pedro Antonio Solarte Portilla, presentó el escrito con número de radicado 2016601021262, a fin de entregar sus descargos, de conformidad con el artículo 47 de la ley 1437 de 2011, señalando que su establecimiento cumple con todos los requisitos que exige la ley 232 de 1995, concretamente uso de suelo, toda vez que el predio en el que se sitúa, cuenta con licencia de construcción que autoriza el uso comercial en el mismo; y aportó copia de la misma.

En este sentido, es de señalar que las licencias asociadas al documento en mención son las LC 08-020298 y LC 14-03-0572 visibles a folios 38 y 39 respectivamente; esta última se relaciona con el predio identificado con la nomenclatura Carrera 113 núm. 81 – 26, en el cual se sitúa el establecimiento objeto de la presente actuación; adicionalmente se allegó copia de concepto de uso de suelo emitido por la Secretaría Distrital de Planeación (fls. 40 al 44).

Con respecto a la licencia LC 14-03-0572, obrante a 39 folio, al revisar el contenido de esta, se observa que autorizó el reforzamiento estructural de la edificación relacionada, modificaciones internas del local ubicado en el primer piso y demolición parcial por defectos de éstas, concluyendo que la citada licencia no autorizó el uso comercial en el predio, ni el área del antejardín y/o en el segundo piso del mismo. Sin



08 OCT 2018

Continuación Resolución Número 1075 Página 8 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

embargo indicó que se mantiene lo aprobado en la licencia LC 003698, es decir el aval para desarrollar el uso comercial en el inmueble de la Carrera 113 81 – 26, tal y como se evidencia a folio 59. Situaciones que han quedado demostradas y documentadas dentro de esta actuación.

Ahora bien, mediante misiva radicada con número 20176010084502 proveniente de un ciudadano, dio a conocer que la licencia de construcción LC 003698 carecería de autenticidad, motivo por el cual cursa investigación penal por presunta falsedad en documento público, bajo radicado 11001600005021613734. (fls. 51 y 52)

Por lo anterior y en virtud al auto de pruebas del 11 de noviembre de 2016, visible a folio 45, se ofició al Archivo Central - Secretaria de Planeación y a la Secretaria Distrital de Planeación, con misivas radicadas con número 20166030449401 y 2017603037656, obrantes a folios 48 y 98 respectivamente, a efectos de validar si las licencias LC 14-03-0572 y LC 003698, por medio de las cuales se argumentó el cumplimiento del requisito de uso de suelo del establecimiento bajo constatación, son fiel copia de las originales.

En respuesta a lo solicitado, concretamente con la licencia LC 003698 la Secretaria Distrital de Planeación dio a conocer, por medio del oficio 20186010059042, lo siguiente:

“(...) No existe registro archivístico ni evidencia documental que sustente que los documentos aportados en su comunicación sean legítimos


Es decir, no existe un expediente en donde se conserve el original o alguna copia legítima de los documentos referidos a las copias de las licencias de construcción 002693 de 15/11/1994 y 00368 de 20 de agosto de 1994, que usted aporta: 002693 de 15/11/1994 y 00368 de 20 de agosto de 1994.

Es dispensable advertir que por la referida anomalía documental con los expedientes de las licencias urbanísticas, relacionadas con los predios de la actual carrera 113 No. 81 – 26 o anterior carrera 113 No. 82 – 44 (LC 003698) y la actual calle 81 No. 113 – 20 o anterior diagonal 80 No. 113 – 20 (LC002693), se presentó oportunamente una demanda ante la Fiscalía General de la Nación, sobre la cual la Secretaria Distrital de Planeación no tiene evidencia de que haya producido algún resultado.” (fls. – 103 – 106)

Concepto uso de suelo

Por otra parte, es de indicar que la señora Marleny Penagos allegó copia de concepto de uso de suelo, originado en la Secretaría Distrital de Planeación, en relación a la actividad de PANADERÍA desarrollada en el inmueble de la Carrera 113 81–26, mediante oficio 2016601021262, que obra entre folios 34 al 44. Entre los apartes del concepto se lee:

*“(...) De acuerdo a lo anterior, la actividad de **“ELABORACION Y VENTA DE PRODUCTOS DE PANADERIA”** NO se encuentra contemplada en el predio objeto de consulta, teniendo en cuenta que el predio objeto de consulta no es esquinero y para las manzana 5 solo se permiten tiendas de esquina como lo estipula el concepto No. 2-2007-01007 del 16 de enero de 2007. (...)”*

No obstante, frente a esta postura y lo indicado en el informe técnico del 14 de enero de 2015 a folio 3, 



Continuación Resolución Número 1075 Página 9 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

la señora Penagos, en sus alegatos de conclusión, presentados mediante el escrito 20176010185362 visible a folios 83 - 94, hace la siguiente interpretación, sobre las tiendas de esquina:

Por ello es pertinente aclarar que cuando la Secretaría Distrital de Planeación menciona a las "TIENDAS DE ESQUINA" no hace alusión a que el establecimiento de comercio tenga que estar ubicado en una esquina, sino por el contrario está catalogando un tipo de comercio como se puede corroborar en el Decreto 325 de 1992 artículo 12 numeral 1 literal a, expresando que las tiendas de esquina hacen parte del comercio clase 1a como comercio local de primera necesidad en venta de bienes.

Con forme a lo anterior de acuerdo el decreto 325 de 1992 el listado de Actividades de los Establecimientos se conforma en una parte por comercio local de primera necesidad (Clase 1A) definiendo literalmente así:

*"Se consideran como destinadas al comercio local de primera necesidad, las siguientes actividades, siempre y cuando se desarrollen en un área de ocupación no mayor a 100 M2 por predio, incluidos los anexos necesarios tales como baños de servicio, cuartos de preparación, inyectología, cuartos de depósito, y similares".
Pertencen a este grupo los siguientes establecimientos:*

1. Venta de Bienes.

a Venta al detal de artículos y comestibles de primera necesidad, sin producción o fabricación de tipo industrial o al por mayor tales como fruterías, panaderías, productos lácteos expendio de carnes y pescado, salsamentaría, rancho, licores, bebidas, estos últimos sin consumo, tiendas de esquina y similares.

b Venta de artículos varios de consumo doméstico tales como: droguerías, perfumerías, papelerías y similares.

Es importante recalcar que el término "tienda de esquina" es lo que siempre se ha denominado "tienda de barrio" como lo manifiesta FENALCO, la Universidad Central, la Universidad del norte, el foro económico mundial (wef) de 2016, el IV censo de comercio realizado por la firma Servinformación, que sirve de guía para los empresarios nacionales e internacionales con interés en el mercado colombiano, ya que ofrece información útil de los negocios que más predominan en el país, entre otros."

Sin embargo, la circular 001 del 27 de noviembre de 2008, suscrita por el Secretario Distrital de Planeación Oscar Alberto Molina García, precisó el concepto de Tiendas de Esquina, en los siguientes términos:

"Respecto del funcionamiento de los establecimientos de comercio de la Ciudadela Colsubsidio, esta Secretaría se permite reiterar que la Resolución 418 de 1987 es clara, al establecer en el Título II. NORMAS URBANÍSTICAS Y ARQUITECTÓNICAS, Artículo 3, numeral 2. USOS, literal c), en la categoría de complementarios, un tipo específico de establecimiento comercial permitido en las esquinas de las manzanas 1 a la 7, denominado "tienda de esquina".

Lo anterior se fundamenta en el hecho de que las agrupaciones de vivienda deben conservar sus características tipológicas y de uso, guardando uniformidad con las características urbanísticas y unidad de diseño con la que fue originalmente planteada la urbanización.

El criterio sostenido por la Secretaría Distrital de Planeación respecto de las "Tiendas de Esquina", se orienta a salvaguardar los valores de un sector que requiere para su desarrollo de normas específicas que mantengan



08 OCT 2018

Continuación Resolución Número 1075 Página 10 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

inalteradas las relaciones volumétricas originales de la urbanización o las predominantes de un sector determinado, preservando especialmente los valores urbanísticos de conjunto.

Adicionalmente, la Resolución 418 de 1987 permite en las viviendas de construcción por etapas, locales, talleres y tiendas compatibles con las zonas residenciales.

Así las cosas, sólo se permiten las tiendas ubicadas en las esquinas de las manzanas 1 a 7, demarcadas en los planos E 123/4 a E 123 4-20, que hacen parte integral de la citada Resolución 418, siempre y cuando cumplan integralmente con los requisitos y obligaciones normativas generales y específicas; en especial, previa obtención de la correspondiente licencia para poder desarrollar el uso comercial de tienda de esquina.

En ese orden de ideas, es claro que la resolución 418 de 1987, por la cual se aprobó el proyecto de la urbanización Ciudadela Colsubsidio, dio un sentido de interpretación a la expresión de *TIENDA DE ESQUINA*, a fin controlar la proliferación indiscriminada del comercio en el mencionado sector, de ahí que debe entenderse en su sentido natural y obvio, es decir que el comercio, sólo podrá ubicarse en los predios esquineros de las manzanas de la uno (1) a la siete (7).

Finalmente, debe indicarse que la actividad comercial se está desarrollando en la totalidad del predio, incluida el área del antejardín, tal y como se registró en el informe técnico suscrito en marzo de 2018 a folio 110. Ocupación que incluso denegó el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, mediante oficio radicado 20176010187552, obrante en el expediente a folio 95, dentro del que se indica al respecto, lo siguiente:

*“En atención al oficio de la referencia le informamos que una vez revisada la solicitud para el uso temporal del antejardín del predio ubicado en la **Carrera 113 No. 81 – 26** para el establecimiento de comercio **“Pan del Carajo Gourmet 4”**, no es posible otorgar el permiso debido a que no cumple con los requisitos establecidos en el Decreto 1120 de 2000 y en el Art. 270 del Decreto 190 de 2004”*

Así las cosas, se determina que en la Carrera 113 No. 81 – 26, no está permitido ejercer ningún tipo de actividad económica o comercial, razón por lo cual habrá lugar a imponer la respectiva sanción.

Las siguientes son las normas infringidas con los hechos probados:

Se tiene que la investigada, la señora Marleny Penagos Rodríguez, identificada con cédula de ciudadanía 41.172.910, adelanta su actividad comercial de PANADERÍA en la dirección ya identificada en este acto, sin cumplir con las normas referentes al USO DEL SUELO, según concepto de fecha 31 de agosto de 2016, emitido por la Secretaría Distrital de Planeación que obra entre folios 40 al 44, así como los informes técnicos del 14 de enero y 6 de julio de 2015 (fls. 3 y 29), requisito que se prevé el literal a) del artículo 2 de la ley 232 de 1995, el cual establece:

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

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



08 OCT 2018

Continuación Resolución Número 1075 Página 11 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

Que, según lo anterior, la decisión que se adoptará en este caso es la de cierre definitivo del establecimiento y la fundamentación de esta determinación, además de la anterior, es la siguiente:

Según lo precedente, siendo clara y estando demostrada la infracción y evidente que este requisito de uso del suelo resulta insubsanable, lo procedente en consecuencia, es ordenar el cierre definitivo de la actividad comercial de PANADERÍA en la Carrera 113 81 - 26, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 232 de 1995, en el que se estipula lo siguiente:

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:

(...)

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]

De igual forma, el Consejo de Justicia de Bogotá, en acto administrativo 538 de 2004, se pronunció en el sentido de:

“...Para que se dé cumplimiento al primer requisito de funcionamiento de los establecimientos de comercio señalados por la Ley 232 de 1995, es decir cumplir con las normas de uso del suelo, ubicación y destinación se debe, en primer lugar desarrollar la actividad en un sector que lo permita, lo cual se determina directamente sobre los planos o solicitando el concepto ante las Curadurías Urbanas o ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital...”

Al respecto la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-1008/2008 del 15 de octubre de 2008, dice:

“...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[35].

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.

Con todo, la medida prevista en el numeral 4º del artículo 4º, según lo ha aducido por la jurisprudencia contencioso administrativa, autoriza el cierre definitivo de un establecimiento de comercio en dos situaciones particulares: (i) cuando se da el agotamiento de las etapas de requerimiento, multa y suspensión en los términos de ley, y el administrado transcurridos los dos meses de imposición de la medida de suspensión no ha acreditado aún el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2 de la Ley; y en segundo lugar, cuando(ii) se está en

08 OCT 2018

Continuación Resolución Número 1075 Página 12 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SIACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

presencia de un requisito de imposible cumplimiento, al tenor de la expresión última consagrada en esa disposición...”

De igual forma el Consejo de Estado en el expediente 25000-23-24-000-2000-00186-01, con ponencia del Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, sentencia del 13 de diciembre de 2003, dijo:

“...Finalmente, es pertinente resaltar que, conforme lo precisó la Sala en sentencia de 2 de octubre de 2003 (Expediente núm. 7410, Consejero ponente doctor Camilo Arciniegas Andrude) las normas sobre uso del suelo son de orden público y de efecto general inmediato, lo que explica que no sea dable a sus destinatarios aducir derechos adquiridos a intento de enervar su aplicación. Al exigir su observancia las autoridades de policía no imponen una sanción sino que cumplen con el deber de vigilar que se observe la normativa sobre usos del suelo. De ahí que el hecho de que las oficinas de la actora llevaran 12 años funcionando en el sector resulta irrelevante para efectos de la aplicación de la medida de cierre de establecimiento de comercio...”

En consecuencia, y atendiendo los fallos emitidos por el Consejo de Justicia de Bogotá, en los que se ha señalado que cuando se establece que el uso del suelo no es permitido para desarrollar la actividad comercial, no se necesita dar aplicación a la gradualidad de las sanciones establecidas en la Ley 232 de 1995, razón por la cual es procedente la orden de CIERRE DEFINITIVO del establecimiento.

Que revisados y analizados los hechos y las pruebas obrantes en el expediente, tenemos que el procedimiento sancionatorio se surtió conforme a lo previsto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, agotando en primera instancia la etapa de averiguaciones preliminares, entrando luego a la etapa formal sancionatoria, dentro de la que se emitió la Resolución 311 del 16 de junio de 2016 por el cual se formularon cargos (fls. 25 a 27), decisión que fue notificada personalmente el 21 de septiembre de 2016; vencido en término probatorio, mediante el escrito radicado 20176030212951 se informó a la señora Marleny Penagos Rodríguez, la oportunidad para presentar alegatos de conclusión en el término de diez (10) días hábiles; requerimiento el cual fue atendido, en su oportunidad, mediante la misiva 20176010185362 visible a folios 83 al 94.

Finalmente, dentro de la actuación administrativa en curso se observa que en los folios 73 al 81, reposan documentos correspondientes a la actuación administrativa 2016603880100001E, referente al establecimiento comercial ubicado en la Transversal 113 D No. 67 B – 15; en consecuencia los mismos deberán ser desglosados e insertados en la citada actuación.

En razón y mérito de lo expuesto, se,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar a la señora Marleny Penagos Rodríguez, identificada con cédula de ciudadanía 41.727.910, en calidad de propietaria del establecimiento “PAN DEL CARAJO” ubicado CARRERA 113 No. 81 – 26 de Bogotá, D.C., con actividad de panadería, contraventora el régimen legal para el funcionamiento o tal actividad comercial, particularmente porque la misma se efectúa en suelo urbano cuyo uso no está contemplado para ella, y de manera no reglamentaria, sobre área de antejardín.

SEGUNDO: Consecuencia de lo anterior, ORDENAR EL CIERRE DEFINITIVO del establecimiento comercial relacionado y descrito en el numeral precedente y oficiar al Comando de la Décima Estación de Policía de Bogotá para la materialización de esta determinación.



08 OCT 2018

Continuación Resolución Número 1075 Página 13 de 13

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y ORDENA EL CIERRE DEFINITIVO DE UNO, DENTRO DE LA ATUACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADA CON EL NÚMERO 2016100880100001E SI ACTUA 21871 – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

TERCERO: Notificar a la señora Marleny Penagos Rodríguez y/o a quien lo represente o reemplace legalmente, dándole a conocer que al presente acto administrativo le proceden los recursos de reposición y en subsidio apelación; los cuales podrá presentar por escrito ante este despacho dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, en término y formas previstos en los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: Desglosar los folios 73 al 81 del expediente e incorporarlos en la actuación 2016603880100001E, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, para que sirvan como elementos de prueba y sobre la actuación que representan.

Notifíquese y Cúmplase


ÁNGELA VIANNEY ORTIZ ROLDÁN
Alcaldesa Local de Engativá

Proyectó: Luis Fernando Manrique
Revisó: Lina Beltrán Villamir
Aprobó: Luis Jaime Auesta

Hoy _____ se notificó del anterior acto administrativo el Agente del Ministerio Público, quien enterado firma como aparece,

Agente del Ministerio Público Local de Engativá