

Bogotá, D. C., 18 de marzo de 2019

Señora

**LADY ADRIANA RICO BEJARANO**

Carrera 73 # 120 - 41 APTO 601 TORRE 1

Correo electrónico: ladysanti26@gmail.com

Bogotá D.C.

**Radicado:** 1-2019-11002.

**Asunto:** Respuesta derecho de petición de consulta - Aplicación Ley 232 de 1995.

Cordial saludo:

Esta Dirección recibió la radicación 1-2019-11002 del 25 de febrero de 2019 mediante la cual se realizan algunas consultas sobre la aplicación de la Ley 232 de 1995 "Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales".

Antes de proceder a dar respuesta a las peticiones esta Dirección hace las siguientes precisiones.

1. El literal e) del artículo 37 del Decreto Distrital 016 de 2013 que contiene las funciones a cargo de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación dispone: "(...) e) Absolver consultas jurídicas sobre la interpretación y aplicación de las normas, en los asuntos de competencia de la Secretaría. (...)". (Subrayado fuera de texto)

2. Respecto al alcance de los conceptos, el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de la Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, señala: "Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución." (Negrilla y subraya fuera de texto).

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia 542 de 2005 se ha pronunciado en los siguientes términos:

"(...) La Corte considera pertinente distinguir dos criterios diferenciadores. Un criterio formal y un criterio material. De acuerdo con el criterio formal, cuando se solicita un derecho de petición de consultas conforme al artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, entonces los conceptos emitidos a fin de responderlo, ni son obligatorios ni de su contenido se puede derivar responsabilidad patrimonial en cabeza de la entidad que lo emitió. El criterio material opera en el evento en que la

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Página 1 de 7

*persona que solicita la consulta no se pronuncie sobre la forma en que eleva la petición, no determina si se trata de una petición en interés general o en interés particular o si se trata, más bien, de una petición de información o de una petición de consulta. Entonces, allí se tendría que examinar el caso concreto para poder establecer si del concepto que se emite se puede deducir o no la existencia de un acto administrativo. (...)*

Por su parte, el alto tribunal en Sentencia de Constitucionalidad C-951 de 2014 señaló:

*"(...) La Corte considera que la redacción, sentido y alcance de la norma bajo estudio no riñe con los principios del debido proceso (art. 29 CP), el acceso a la administración de justicia (art. 229 CP) y el sistema de fuentes del derecho consagrado en el artículo 230 Superior.*

*Lo anterior, toda vez que a través de esta norma: (i) se garantiza el cumplimiento efectivo del artículo 23 de la Constitución, (ii) se fija un parámetro razonable y proporcionado al alcance de las decisiones pronunciadas por las autoridades bajo el rótulo de concepto y, (iii) se protege el sistema de fuentes de origen constitucional, otorgándole un margen de autonomía a las autoridades frente a las decisiones por ellos proferidas bajo la modalidad del concepto.*

*Es menester recalcar, que esta disposición y el texto de la ley aluden al ámbito general del derecho de petición, lo que no obsta para que el legislador en virtud de la salvedad prevista en la primera de la norma, fije efectos o alcances diversos a los mencionados anteriormente, atendiendo a los criterios que estime pertinentes, por lo que la norma bajo estudio sólo constituye la regla general.*

*Al respecto, la Corte se ha pronunciado en torno a la naturaleza jurídica de los conceptos proferidos por las autoridades en respuesta a los derechos de petición de consulta, así en Sentencia C-487 de 1996 explicó que:*

*"Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto. No obstante, cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio." (...)*

Adicionalmente, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en Sentencia con radicado No. 11001-03-27-000-2011-00003-00(18636) del 30 de agosto de 2016 se manifestó en los siguientes términos:

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Página 2 de 7

*“(…) Ahora, el artículo 25 CCA (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad «ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución. (...)”.*

En este orden de ideas, el presente oficio tiene la naturaleza de concepto, por lo tanto le aplica lo dispuesto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como la jurisprudencia emitida por las diferentes Cortes sobre la materia.

3. Mediante el radicado 1-2017-31080 del 9 de junio de 2017, el Honorable Concejal Andrés Eduardo Forero Molina presentó ante esta Secretaría derecho de petición mediante el cual consultó algunos aspectos respecto de la aplicación de la Ley 232 de 1995 y gestiones que adelanta esta entidad en cuanto a establecimientos comerciales.

4. Por medio del oficio 2-2017-30427 del 27 de junio de 2017 esta Secretaría dio respuesta al Honorable Concejal Eduardo Forero Molina pronunciándose en lo de su competencia respecto de la consulta elevada, indicando que la misma se daba en el marco del artículo 28 de del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Claro lo anterior, esta Dirección en el marco de sus competencias, y en virtud de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, procede a dar respuesta a la consulta elevada en los siguientes términos:

**A. Señores ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, en la ley 232 de 1995 en donde cita en su “artículo 1 de esta Ley que “Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador”.**

*¿las alcaldías locales tienen la facultad para solicitar licencia de construcción con la adecuación del uso del suelo o la Alcaldía Local, solo están facultadas para solicitar la emisión de un concepto de uso del suelo, emitido por un curador urbano o directamente planeación, con el fin de verificar la legalidad del establecimiento de comercio? ¿SI o NO y POR QUÉ? ¿tiene o No tiene Facultad?*

En primer lugar, es pertinente indicar que la Ley 232 de 1995 “Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales” y sobre la cual versa la

*EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Página 3 de 7

totalidad de sus preguntas, se encuentra derogada por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana", la cual entró a regir a partir del 29 de enero de 2017.

Durante la vigencia de la Ley 232 de 1995 el control urbano estaba en cabeza de los alcaldes locales, tal y como se indica en el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Acuerdo Distrital 079 de 2003 que disponen:

**Decreto Ley 1421 de 1993** "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá":

**"Artículo 86. Atribuciones. Corresponde a los Alcaldes Locales:**

(...)

**6. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre el desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces; (...)"** (Subrayado fuera de texto).

**9. Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y ante quién; (...)"**.

**Acuerdo Distrital 079 de 2003** "Por la cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C." que dispone:

**"ARTÍCULO 193.- Competencia de los Alcaldes Locales.** Corresponde a los Alcaldes Locales en relación con la aplicación de las normas de convivencia:

(...)

**4. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, usos del suelo y subsuelo y reforma urbana; (...)"**.

Por su parte, la segunda instancia en materia de control urbano estaba en cabeza del Consejo de Justicia, tal y como se señala en el citado Acuerdo Distrital 079 de 2003 que establece:

**"ARTÍCULO 191.- Competencia del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.** Compete al Consejo de Justicia conocer de los siguientes asuntos:

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Página 4 de 7

(...)

## 2. En segunda Instancia:

La segunda instancia de los procesos de policía será surtida por el Consejo de Justicia, salvo las excepciones de Ley.”.

Ahora bien, para dar respuesta concreta a la consulta se hace necesario citar el artículo 1 de la Ley 232 de 1995 que establecía:

**“Artículo 1o.** Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador.”

Por su parte, el artículo 337 del Decreto 190 de 2004 – Plan de Ordenamiento Territorial (POT) dispone:

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

La asignación de usos al suelo urbano, debe ajustarse a las siguientes condiciones generales:

1. Sólo se adquiere el derecho a desarrollar un uso permitido una vez cumplidas integralmente las obligaciones normativas generales y específicas, y previa obtención de la correspondiente licencia. (...)” (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con las citadas normas, la Ley 232 de 1995 y el Decreto Distrital 190 de 2004 se refieren a dos tipos de autorizaciones diferentes: la primera al permiso de funcionamiento derivado del artículo 117 del Decreto Nacional 1355 de 1970; y el POT a las licencias de construcción.

El artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado por el Decreto Nacional 1203 de 2015 define las licencias de construcción como “(...) la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. (...)”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De las disposiciones citadas se puede entender que las autoridades que ejercen el control urbano no están facultadas para exigir el “*permiso de funcionamiento*” al que hace referencia

*EVITE ENGAÑOS:* Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

Página 5 de 7

el artículo 117 del Decreto Nacional 1355 de 1970, pero si están facultadas a solicitar la "licencia de construcción" derivada del Decreto Nacional 1077 de 2015 y el POT en donde se autorice de manera concreta que un inmueble puede ser desarrollado para un uso en particular.

**B. Señores ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, en la Ley 232 de 1995 en donde cita en su literal a) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995 establecía lo siguiente: "(...) 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; (...)"**

*¿la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ conforme a la LEY 232 DE 1995, cómo aplica el artículo 2 de la ley 232 de 1995 en los establecimientos de comercio?*

*¿la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ conforme a la ley 232 de 1995, artículo (2), solo exige el concepto de uso del suelo emitido por la autoridad competente (SDP) y (CURADORES URBANOS) en el proceso de seguimiento de control de LEY 232 DE 1995? SI O NO Y POR QUE.*

*¿la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ conforme a la ley 232 de 1995, artículo (2), tiene la facultad para solicitar ante el establecimiento de comercio la LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, para su apertura? ¿SI O NO Y POR QUE?*

*¿la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ conforme a la ley 232 de 1995, artículo (2), TIENE la facultad para solicitar el propietario del establecimiento de comercio, EXIGIR QUE DENTRO SU LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN TENGA EL USO DEL SUELO PARA PODER FUNCIONAR O por el contrario, SOLO LE BASTA en tener un concepto del uso del suelo, en donde se permite la actividad comercial del USO DEL SUELO EMITIDO POR LA ENTIDAD COMPETENTE, en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por la Ley 1755 de 2015, el interesado podrá solicitar la emisión de un concepto de uso del suelo ante la Secretaría Distrital de Planeación para lo cual esta entidad deberá dar cumplimiento a las normas nacionales sobre el ejercicio del derecho de petición? ¿SI O NO Y POR QUE?*

*¿la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ conforme a la ley 232 de 1995, artículo (2), PUEDE ORDENAR EL CIERRE DEFINITIVO DE UN ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO, por no tener dentro de su licencia de construcción adecuado el uso del suelo, AUN ASI teniendo CONCEPTO DEL USO DEL SUELO favorable adquirido en cumplimiento LA LEY 1755 DE 2015, en dónde se permite la actividad?*

*¿La ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, conforme al artículo (1) de la ley 232 de 1995 y así mismo a lo anterior descrito en la pregunta anterior, PUEDE ejecutar la máxima*

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Página 6 de 7



**SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 7**  
**Anexos:** No  
**No. Radicación:** 2-2019-17756 **No. Radicado Inicial:** 1-2019-11002  
**No. Proceso:** 1422898 **Fecha:** 2019-04-02 15:55  
**Tercero:** LADY ADRIANA RICO BEJARANO  
**Dep. Radicadora:** Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos  
**Clase Doc:** Salida **Tipo Doc:** Oficio de salida **Consec:**

*multa de cierre definitivo de un establecimiento de comercio, por no adecuar su uso del suelo dentro de la licencia de construcción, aun conociendo QUE EXISTE CONCEPTOS EXPEDIDOS POR LA AUTORIDAD COMPETENTE, DONDE CERTIFICAN EL USO DEL SUELO? ¿Sí o no y por qué?*

En el marco y en vigencia de la Ley 232 de 1995, dentro de las funciones asignadas a la Secretaría Distrital de Planeación por el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y el Decreto Distrital 016 de 2013, esta entidad no era competente para adelantar seguimiento ni conocer procesos administrativos sancionatorios contra establecimiento comerciales, por lo tanto se abstiene de dar respuesta a las consultas del numeral B de la petición.

Cordialmente,

**Miguel Henao Henao**  
**Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos**

Copia: Procuraduría General de la Nación - Carrera 5 #15-80 Bogotá D.C. - Código Postal 110321  
Alcaldía Mayor de Bogotá – Carrera 8 #10-65 Bogotá D.C. - Código Postal 111711  
Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá Carrera 8 #10-65 Bogotá D.C. Código Postal 111711  
Secretaría de Gobierno Distrital- Calle 11 #8- 17 Bogotá D.C.- Código Postal 111711

*EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Página 7 de 7