

# EL DERECHO DE POLICÍA EN EL ESPACIO PÚBLICO, EL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO Y LA PROPIEDAD

Marzo de 2016

Inés Esther Esteban Parra

[insester@yahoo.com](mailto:insester@yahoo.com); [insester35@gmail.com](mailto:insester35@gmail.com)

## CONTENIDO:

- I. EL DERECHO A LA CIUDAD.
- II. CONTROL URBANÍSTICO EN LA GARANTÍA DEL DERECHO COLECTIVO AL ESPACIO PÚBLICO.
- III. CONTROL URBANÍSTICO – INFRACCIONES AL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO.
- IV. CONTROL URBANÍSTICO – LA APLICACIÓN DE LA LABOR DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO - LEY 232 DE 1995.

## ▶ I. EL DERECHO A LA CIUDAD

1. El Derecho a la Ciudad: en qué consiste a partir de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.
2. Cómo se manifiesta en Colombia el Derecho a la Ciudad.
3. El derecho al adecuado ordenamiento urbanístico de la ciudad.
4. Precedente jurisprudencial en relación con el derecho a la ciudad.
5. Principios del ordenamiento del territorio urbano y rural.
6. Fines del ordenamiento del territorio
7. Tipos de planes de ordenamiento territorial.
8. Definición del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control.

- 
- ▶ 1. EL DERECHO A LA CIUDAD: EN QUÉ CONSISTE A PARTIR DE LA CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD.

## 1. CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD

*“El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio”.*

En el 2050, aproximadamente el 65% de los habitantes del planeta vivirán en las ciudades.

La ciudad no ofrece condiciones equitativas para todos sus habitantes.

La carta mundial del derecho a la ciudad es un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del derecho a la ciudad.

Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminación alguna. Ella es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes.

Todos los ciudadanos, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, se comprometen a adoptar medidas para lograr progresivamente, la plena efectividad de los DESC, sin afectar su contenido mínimo esencial.

*La ciudad es rica culturalmente, por tanto tiene un patrimonio y una memoria que debe preservarse.*

# ***PRINCIPIOS DEL DERECHO A LA CIUDAD***

1. GESTION DEMOCRATICA DE LA CIUDAD.
2. FUNCION SOCIAL DE LA CIUDAD.
3. FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.
4. EJERCICIO PLENO DE LA CIUDADANIA.
5. IGUALDAD, NO-DISCRIMINACIÓN.
6. PROTECCIÓN ESPECIAL DE GRUPOS y PERSONAS EN SITUACIÓN VULNERABLE.
7. COMPROMISO SOCIAL DEL SECTOR PRIVADO.
8. IMPULSO DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y POLÍTICAS IMPOSITIVAS PROGRESIVAS.



▶ **2. CÓMO SE MANIFIESTA EN  
COLOMBIA EL DERECHO A LA  
CIUDAD.**

## “LA CIUDAD COMO ELEMENTO PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS”

- Constitución Política: Título II
  - Capítulo 1. De los derechos fundamentales. Arts. 11 al 41.
  - Capítulo 2. De los derechos económicos, sociales y culturales – DESC. Arts. 42 al 77.
  - Capítulo 3. De los derechos colectivos y del ambiente. Arts. 78 al 82.
  - Capítulo 4. De la protección y aplicación de los derechos. Arts. 83 al 94.
  - Capítulo 5. De los deberes y obligaciones. Art. 95.
- Variables para su desarrollo:
  - La urbanización.
  - La política urbana.
  - La estructura espacial.

## MARCO LEGAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- ▶ Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana.
- ▶ Ley 99 de 1993, Ley ambiental.
- ▶ Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos.
- ▶ Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica de Plan de Desarrollo y de Planeación Municipal.
- ▶ Ley 136 de 1994, de organización municipal.
- ▶ Decreto Ley 1333 de 1986 – Código del Régimen Municipal.
- ▶ Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- ▶ Ley 388 de 1997 – Ley de Ordenamiento Territorial.

- ▶ **3. El derecho al adecuado ordenamiento urbanístico de la ciudad.**
- ▶ **4. Precedente jurisprudencial en relación con el derecho a la ciudad.**

### ***3. El derecho al adecuado ordenamiento urbanístico de la ciudad.***

- Las 7 normas de gobernanza de la ciudad:

***Equidad, seguridad, eficiencia, sustentabilidad, descentralización, transparencia y gestión responsable, compromiso cívico y ciudadano.***

# FUNDAMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL DERECHO URBANO

- El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:
  1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
  2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
  3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
  4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

## 4. Precedente jurisprudencial en relación con el derecho a la ciudad.

- Sentencia T-508 de 1992, que en particular refiere respecto del tema urbano:

*“No cabe duda de que las decisiones básicas sobre el fenómeno del urbanismo se han dissociado de los conceptos tradicionales del derecho de propiedad y que la Administración ha recogido como función pública ineludible la de atender normativa y operativamente sus problemas”.*

- Sentencia SU-360 de 1999 consideró respecto a los bienes privados afectados a espacio público:

*“...esta definición amplía conceptualmente la idea de espacio público, tradicionalmente entendida en la legislación civil (C.C., arts. 674 y 678), teniendo en cuenta que no se limita a reducirla a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en la mencionada legislación, sino que extiende el alcance del concepto a todos aquellos bienes inmuebles públicos, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, están destinados a la utilización colectiva”.*



**5. PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO  
DEL TERRITORIO URBANO Y RURAL.**

**6. FINES DEL ORDENAMIENTO DEL  
TERRITORIO**

## **6. PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO URBANO Y RURAL**

### **PIOS DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO URBANO Y RURAL**

- El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:
  1. La función social y ecológica de la propiedad.
  2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
  3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

## 7. FINES DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

La superación del caos urbano exige tener en cuenta tres variables que se intervinculan y condicionan recíprocamente:

a). La Urbanización: densa concentración poblacional en un espacio de territorio relativamente reducido con una estructura compleja de organización.

b). La Política Urbana: pautas de acción general que pretenden incorporar a los planes de desarrollo económico, social y ambiental, un área espacial prefijada, y

c). La Estructura Espacial: conjunto de urbanizaciones que deberán beneficiarse con las políticas socioeconómicas y ambientales instrumentadas por el Estado.

(Exposición de motivos de la Ley 388 de 1995)

## ***EN SINTESIS, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL BUSCA:***

- La construcción de una convivencia armónica para los habitantes urbanos.
- El cumplimiento de la planeación urbana como elemento esencial de la garantía de los derechos de las personas.
- El ordenamiento territorial como garantía de acceso efectivo al ejercicio de los derechos ciudadanos.

*(Casos hipotéticos para el análisis del efecto del crecimiento urbano).*

## 7. TIPOS DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

# CLASIFICACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

De acuerdo a lo preceptuado en el art. 9º de la Ley 388 de 1997:

- Los Planes de Ordenamiento Territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
- Los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
- Los Esquemas de Ordenamiento Territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

# *DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL*

1. La conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales.
2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la Ley 388 de 1997.

## 7. DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.

# QUÉ ES EL SISTEMA IVC?

El Sistema de IVC (Inspección, vigilancia y control), se entiende como el conjunto de normas y herramientas administrativas y jurídicas, mediante las que se desarrolla el control policivo que desde las Alcaldías Municipales y Distritales (Locales en Bogotá, D.C.).

Se aplica, con respecto a comportamientos ciudadanos que deben atender la reglamentación establecida para el cumplimiento de requisitos en materia de obras y urbanismo, establecimientos de comercio y espacio público.

## CASOS PARA EL ANÁLISIS DEL EFECTO DEL CRECIMIENTO URBANO

1. Se presenta una ocupación informal, que invade un predio de mayor extensión en la periferia urbana de la ciudad de Perra Perdida, en la que se asientan 68 familias. Qué derechos se ven afectados por la limitación de la intervención estatal en dicho asentamiento?
2. Qué herramienta de planeación puede implementar un municipio, para incluir en sus actuaciones administrativas y de organización del territorio, a los distintos sectores productivos, comerciales y de residentes?
3. Con base en la Sentencia C-1098 de 2010, establecer cómo los jueces garantizan el derecho a la ciudad.

## II. CONTROL URBANÍSTICO EN LA GARANTÍA DEL DERECHO COLECTIVO AL ESPACIO PÚBLICO.

1. La Constitución Política y la protección del espacio público y el ambiente.
2. El Consejo de Estado frente a la protección del espacio público y el ambiente.
3. Código Civil
  - Los bienes de la unión y su naturaleza jurídica.
  - Naturaleza jurídica de los cuerpos de agua.
4. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
  - Naturaleza jurídica de las rondas hidráulicas.
5. Fundamentos normativos generales para la protección del espacio público.
6. Actuaciones administrativas para proteger el uso y goce del espacio público.
7. Procedimiento administrativo en proceso de restitución y protección del espacio público.
8. Trabajo sobre casos de uso indebido del espacio público.

ambiente.

## 1. La Constitución Política y la protección del espacio público y **1. La Constitución Política y la protección del espacio público y el ambiente.**

### i **La Constitución Política de Colombia establece:**

- **“ARTICULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

- **ARTICULO 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

## ***2. El Consejo de Estado frente a la protección del espacio público y el ambiente.***

El alto Tribunal ha considerado de manera reiterada, que se debe proteger el derecho al espacio público de manera general. Sentencia del 19 de octubre de 2000, confianza legítima no obsta para restituir bienes de uso público.

Con lo anterior, igualmente establece que de manera preventiva se puede proteger a través de la actuación de policía, mediante la que de de oficio o a petición de parte, el Jefe de Policía se dicte la resolución de restitución, la cual deberá cumplirse en un plazo no mayor a 30 días, tal como lo define el Decreto Ley 1355 de 19970 - Código Nacional de Policía, art. 132 para la restitución de bienes de uso público.

Coincide con lo expresado por la Corte Constitucional, en sus sentencias Sentencia SU-360 de 1999, T-940 de 1999.

### 3. Código Civil

- Los bienes de la unión y su naturaleza jurídica.

*“ARTICULO 674. BIENES PUBLICOS Y DE USO PUBLICO. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*

*Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.*

*Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.*

- Naturaleza jurídica de los cuerpos de agua.

*“ARTICULO 677. PROPIEDAD SOBRE LAS AGUAS. Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios.*

*Exceptúanse las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños”.*

## 4. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

- Naturaleza jurídica de las rondas hidráulicas.

*Por ser parte de las áreas correspondientes a los cuerpos de agua, las rondas hidráulicas y las zonas de manejo y preservación ambiental – ZMPA, son considerados bienes de uso público.*

- Naturaleza jurídica de las áreas de protección: Reservas Naturales, Parques Nacionales, Reservas Forestales.

*Pueden ser consideradas de utilidad pública, se registra su calidad, pueden estar en cabeza de particulares, con lo cual se limita el dominio. Decreto 2811 de 1974, arts. 206 a 210 y 329.*

## ***5. Fundamentos normativos generales para la protección del espacio público.***

- Constitución Política: Art. 82.
- Decreto Ley 1355 de 1970, art. 132.
- Ley 388 de 1997. Art. 107, modificado por el art. 3 de la Ley 810 de 2003.
- Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo.
- Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Reglamentos de policía: Código de Policía de Santander, Código de Policía de Cundinamarca, Acuerdo 79 de 2003 – Código de Policía de Bogotá, entre otros.

## ***6. Actuaciones administrativas para proteger el uso y goce del espacio público.***

### **Proceso administrativo de restitución de bien de uso público:**

- Fundamentado en el art. 132 del C. N. de P., o lo establecido en el Código o Reglamento de Policía respectivo, se surte el procedimiento administrativo que corresponda y se ordena mediante resolución motivada, la restitución respectiva.
- Aplicación del procedimiento establecido en:
  - El Decreto 01 de 1984 – C. C. A., ó
  - La Ley 1437 de 2011 – C. P. A. C. A.

## ***7. Procedimiento administrativo en proceso de restitución y protección del espacio público.***

De manera sucinta el procedimiento se desarrolla de la siguiente manera:

- Recepción de queja o informe de visita administrativa.
- Apertura de la actuación: orden de visita administrativa, si hay lugar se cita al infractor, se le escucha en descargos o expresión de opiniones, se recaudan las pruebas, se profiere la orden que corresponda, respecto de lo cual podrá presentar los recursos de reposición y de apelación.
- Una vez en firme la decisión, se ordena la restitución respectiva, atendiendo el debido proceso, la dignidad humana y las condiciones de los contraventores, se ejecuta la orden y se archiva el proceso.
- Si no hay lugar a la apertura de la actuación administrativa, se deja informe técnico y se motiva la resolución de archivo.

## 8. Trabajo sobre casos de uso indebido del espacio público.

- Análisis de la sentencia C-265 de 2002, referida a la inexecutable parcial del artículo 64 de la Ley 675 de 2001. Identificar la ratio decidendi y la obiter dicta que la Corte señalada en dicho pronunciamiento.
- Análisis de la sentencia del Consejo de Estado, de la AP 2001 – 4180 del Tribunal Administrativo del Huila. Radicado No.41001-23-31-000-2001-4180-01 (AP 199). Implicaciones de la construcción en antejardín. Afectación al interés general.

# I. CONTROL URBANÍSTICO – INFRACCIONES AL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO.

1. Reglamentación para la actuación administrativa urbanística.
2. Infracción y sanción urbanística.
3. No requieren licencia de construcción.
4. Tipos de licencia.
5. Modalidades de licencia de construcción.
6. Tipos de infracción urbanística.
7. Proceso administrativo para imposición de la sanción urbanística.
8. Finalidad del control.
9. Tipos de decisión y sus implicaciones en el desarrollo y planeamiento de la ciudad.
  - Revocatoria directa.
  - Pérdida de fuerza ejecutoria.

## 1. *Reglamentación para la actuación administrativa urbanística*

1. Ley 388 de 1997. Artículo s 103 y 104.
2. Ley 810 de 2003. Definición de infracciones urbanísticas (modifica art. 103 de la Ley 388 de 1994). Establece las sanciones a imponer por infracción al régimen de obras y urbanismo (modifica el art. 104 de la Ley 388 de 1994): multa y demolición.
3. Decreto 1469 de 2010. Define las modalidades de licencias de construcción.

## ***2. Infracción y sanción urbanística.***

*Se denomina infracción urbanística:*

Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Además, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia. (art. 1º Ley 810 de 2003)

## ***La sanción urbanística consiste en:***

La aplicación de las sanciones a los responsables de los comportamientos descrito, las cuales serán impuestas por parte de los alcaldes municipales y distritales, a través de un acto administrativo motivado de carácter particular y concreto.

Las sanciones pueden consistir en:

- Multa.
- Orden de demolición.

### ***3. Qué no requiere licencia de construcción.***

En términos del artículo 8º de la Ley 810 de 2003:

*Las reparaciones o mejoras locativas, consideradas como aquellas obras que tienen como finalidad mantener el inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato, sin afectar su estructura portante, su distribución interior, sus características funcionales y formales, y/o volumetría no requieren licencia de construcción.*

*Es decir, todas aquellas intervenciones de mejoramiento y/o mantenimiento de una edificación, que no impliquen un cambio estructural de su condición general inicial.*

Tipos de licencia.

#### **4. Tipos de licencias de construcción**

**Licencia de urbanística:** Consiste en la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente.

##### **Clases de licencia:**

1. Urbanización: autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados.
2. Parcelación: autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, creación de espacios públicos y privados y ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial.

3. Subdivisión. Autorización previa para dividir uno o varios predios en suelo rural o urbano, o en suelo de expansión urbana.

- Subdivisión rural.
- En suelo urbano se da la subdivisión urbana y loteo: dividir, redistribuir o modificar el loteo de uno o más predios previamente urbanizados

4. Construcción.

5. Intervención y ocupación del espacio público. Autorización previa para ocupar o para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público, de conformidad con las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen y complementen

## ***5. Modalidades de licencias de construcción***

- a. Obra nueva.
- b. Ampliación.
- c. Adecuación.
- d. Modificación.
- e. Restauración.
- f. Reforzamiento Estructural.
- g. Demolición.
- h. Reconstrucción.
- i. Cerramiento.

## ***6. Tipos de infracción urbanística.***

Las infracciones urbanísticas son de dos tipos:

- a. Las relacionadas con predios públicos y privados, con respecto al cumplimiento del régimen de obras y urbanismo.
- b. Las relacionadas con actividades que se desarrollan en la ciudad, con respecto al régimen de los establecimientos de comercio abierto o no al público, Ley 232 de 1995 y las demás relacionadas con industrias.

## 7. *Proceso administrativo para imposición de la sanción urbanística.*

De manera sucinta el procedimiento se desarrolla de la siguiente manera:

- Recepción de queja o informe de visita administrativa.
- Apertura de la actuación: orden de visita administrativa, si hay lugar se cita al infractor, se le escucha en descargos o expresión de opiniones, se conceden dos meses para presentación de la licencia de construcción, se recaudan las pruebas, se profiere la orden que corresponda, respecto de lo cual podrá presentar los recursos de reposición y de apelación.
- Una vez en firme la decisión, se ordena la sanción respectiva, atendiendo el debido proceso, la dignidad humana y las condiciones de los contraventores, se ejecuta la orden y se archiva el proceso.
- Si no hay lugar a la apertura de la actuación administrativa, se deja informe técnico y se motiva la resolución de archivo.

## **8. Finalidad del control urbanístico.**

*La finalidad del control urbanístico pretende mantener la convivencia, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad.*

*Así mismo, busca que se cumpla en su integralidad, la proyección y planeación del crecimiento de la ciudad y su entorno, así como garantizar los derechos todas las personas en la vía del reconocimiento del derecho a la ciudad.*

## 9. Tipos de decisión y sus implicaciones en el desarrollo y planeamiento de la ciudad.

- Revocatoria directa. Artículo 93 del CPACA:

### *Causales de revocación.*

Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

- Deben resolverse dentro de los dos (2) meses siguientes a su solicitud, y respecto de la decisión no se concede recurso alguno.

- ***Pérdida de fuerza ejecutoria.*** Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.
  1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
  2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
  3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
  4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
  5. Cuando pierdan vigencia.
- ***Excepcionalidad:*** Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional.

## **10. Análisis jurisprudencial y de precedente de la segunda instancia en Bogotá, D.C. como modelo de definición de modos de actuación administrativa.**

- ▶ Sentencia 25000-23-26-000-2001-00527-03 del Consejo de Estado. Analizar el alcance de la licencia de construcción.
- ▶ Sentencia del Consejo de Estado – Fallo 5500 del 12 de agosto de 1999. Patrimonio arquitectónico. Derechos adquiridos. Definir el alcance de éstos derechos en materia de licencias de construcción.
- ▶ Precedente del Consejo de Justicia de Bogotá. Revocatoria directa por infracción al régimen de obras y urbanismo.

**IV. CONTROL URBANÍSTICO – LA  
APLICACIÓN DE LA LABOR DE  
INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL  
EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE  
COMERCIO - LEY 232 DE 1995.**

# MARCO NORMATIVO

- Constitución Política, Preámbulo, arts. 1, 2 y 333.
- Decreto Ley 1355 de 1970 – Código Nacional de Policía, artículos 7, 82 y 208.
- Decreto 2150 de 1995 – Antitrámites – Elimina licencias de funcionamiento y reglamenta entidades sin ánimo de lucro (ESAL).
- Ley 232 de 1995 – Norma que establece los requisitos de funcionamiento para establecimientos de comercio, reglamentada mediante el Decreto 1879 de 2008.
- Acuerdo 79 de 2003 – Código de Policía de Bogotá, (arts.111, 116, 172 a 175 y 206).
- Decreto 357 de 2002, restricción de horario.
- Decretos 013 y 300 de 2009, clubes y otros.
- Ley 9ª de 1979 y Ley 1333 de 2009.

## REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO (LEY 232/95)

- a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva (Ley 99/93 – Ley 1333/09), horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva.
- b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia.
- c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida.

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 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. (Parágrafo del art. 1º. Decreto 1879 de 2008)*

# REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

## **ARTÍCULO 111.- Comportamientos que favorecen la libertad de industria y comercio.**

Cumplir las normas referentes al uso del suelo de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, de intensidad auditiva, horario, ubicación, publicidad exterior visual y destinación, expedidas por las autoridades distritales;

Cumplir las condiciones sanitarias y ambientales, según el caso, exigidas por la ley y los reglamentos;

Cumplir las normas vigentes en materia de seguridad y de protección contra incendios;

Pagar los derechos de autor de acuerdo con la ley;

Obtener y mantener vigente la matrícula mercantil, tratándose de establecimientos de comercio;

No se podrá realizar propagandas sobre actividades tendientes a la enajenación de lotes de terreno o viviendas sin contar con el correspondiente permiso de enajenación;

No ocupar el espacio público, e

Instalar ductos o dispositivos que aseguren la adecuada dispersión de gases, vapores, partículas u olores y que impidan causar con ellos molestia a los vecinos o peatones cuando los establecimientos comerciales, tales como restaurantes, lavanderías o pequeños negocios, produzcan emisiones al aire.



Dentro de los quince (15) días siguientes a la apertura de un establecimiento, su propietario o administrador deberá comunicar tal hecho al Departamento Administrativo de Planeación Distrital. En cualquier tiempo las autoridades policivas distritales verificarán el cumplimiento de los requisitos aquí señalados.

La inobservancia de los anteriores comportamientos dará lugar a las medidas correctivas contenidas en el Libro Tercero, Título III del Acuerdo 79 de 2003 – Arts. 172, 173, 174 y 175.

## **PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A ACTIVIDADES DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO CON DENOMINACIÓN DIFERENTE**

- El comportamiento de clubes, corporaciones, sindicatos y similares, corresponde a establecimientos de venta y consumo de bebidas embriagantes, que además funcionan como casas de lenocinio y/o amanecederos.
- Se presentan con una figura jurídica pero con comportamiento diferente, cambiando durante el proceso administrativo la razón social, logrando la evasión de la orden administrativa emanada por la administración local.

- Modalidad de evasión a la norma: clubes registrados como ESAL fuera de la jurisdicción del municipio o el Distrito respectivo, por tanto la vigilancia y control corresponde a las gobernaciones a las que pertenezcan los municipios en los que se registraron dichas entidades jurídicas.
- La cifra de órdenes de cierre definitivo de establecimientos que se identifican como clubes, corporaciones y similares, puede ser mayor a la cifra de actuaciones administrativas abiertas, en razón a que los de cierre definitivo cambian de razón social y se inician procesos sobre sitios que ya han sido sancionados pero que han cambiado de nombre.

## **DEFINICIONES A TENER EN CUENTA FRENTE A CLUBES PRIVADOS QUE EJERCEN ACTIVIDAD COMERCIAL**

- ▶ **CLUB SOCIAL:** Son entidades sin ánimo de lucro, que prestan atención a sus asociados e invitados por estos, atendiendo a unas cuotas de afiliación, de sostenimiento o extraordinarias que tienen como propósito el poder pertenecer a dichas corporaciones o clubes, así como el de utilizar sus instalaciones y posibilitar el ensanche o refacción de las mismas en beneficio de los propios afiliados, estos clubes no persiguen propósitos lucrativos sino por el contrario son constituidos con el fin de proporcionar a sus asociados beneficios de reunión, actividades recreación, artísticas, culturales, prácticas deportivas, entre otros.

- ▶ **ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO:** Son personas jurídicas que se constituyen por la voluntad de asociación o creación de una o más personas ya sean naturales o jurídicas para realizar actividades altruistas, de interés general, en beneficio de asociados, terceras personas o comunidad en general. Estas entidades no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros y no tienen dentro de su objeto social actividades mercantiles.
- ▶ **ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO:** Es un conjunto de bienes organizados por un empresario o comerciante en un sitio determinado para el desarrollo de sus actividades económicas, o para fines de empresa.

- ▶ **SINDICATO:** Es una asociación integrada por trabajadores ya sea de empresas públicas o privadas que se agrupan en defensa y promoción de sus intereses sociales, económicos y profesionales relacionados con su actividad laboral o con respecto al centro de producción, y que desde el momento de la asamblea de constitución se convierte en una Persona jurídica.
- ▶ **SOCIEDAD COMERCIAL:** es aquella sociedad que tiene por objetivo la realización de uno o más actos de comercio o, en general, una actividad sujeta al derecho mercantil. Como toda sociedad, son entes a los que la ley reconoce personalidad jurídica propia y distinta de sus miembros, y que contando también con patrimonio propio, canalizan sus esfuerzos a la realización de una finalidad lucrativa que es común.

**OJO:** Establecimientos que presenten documento de reconocimiento **EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO.**

Para el caso de los sindicatos, entidades que no les es permitido contemplar dentro de su objeto social, actividades de naturaleza comercial, de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo artículo 355:

*“ARTICULO 355.- Actividades lucrativas. Los sindicatos no pueden tener por objeto la explotación de negocios o actividades con fines de lucro.”*

- ▶ Los denominados “*Clubes Sociales*”, organizados en cumplimiento estricto de la Ley como Personas Jurídicas Sin Ánimo de Lucro, que desarrollen actividades dirigidas únicamente a sus asociados en cumplimiento de su objeto social y que no trasciendan dicho ámbito privado, integran el concepto de Domicilio contenido en la normatividad Nacional y Distrital y por ende su inviolabilidad debe ser protegida por las Autoridades Públicas en cumplimiento del mandato Constitucional contenido en el artículo 28 superior.

## **MEDIDAS DE IVC PARA CLUBES SOCIALES**

- Las autoridades policivas locales tienen plenas facultades para controlar e imponer las medidas correctivas del caso a los clubes o centros sociales cuya actividad trascienda a lo público, sea por que trasciendan dicho ámbito privado permitiendo el ingreso de clientes libremente, o en la medida que atenten contra la tranquilidad, seguridad de los ciudadanos, salubridad pública o cuando las actividades realizadas por la entidad no estén circunscritas con exclusividad a sus socios o asociados. Esto, sin que sea necesaria la visita previa de la Subdirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro – SUPERPERSONAS JURÍDICAS, Gobernaciones o Ministerio del Trabajo.

- Las pruebas recaudadas por la Alcaldía Local y/o la Policía Nacional a los denominados “*Clubes Sociales o privados*”, o “*Corporaciones Sociales o Privadas*” que se encuentren debidamente inscritos en Cámara de Comercio de Bogotá y transciendan de lo privado a lo público de acuerdo a lo expresado, son válidas para que el ente competente pueda iniciar actuaciones administrativas en cuanto a suspender y/o cancelar la personería jurídica de una entidad sin ánimo de lucro, mediante el procedimiento sancionatorio de acuerdo a los artículos 47 y ss de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)

## ***MEDIOS PROBATORIOS EN OPERATIVO DE CONTROL***

- a. **Testimonios de Terceros:** Se recepcionará el testimonio a clientes, miembros de la entidad y/o a las personas que ingresen o salgan del establecimiento.

A fin de corroborar el vínculo que se tiene con la entidad, donde se pueden presentar dos clases de situaciones:

- ***Que sea miembro, asociado o corporado,*** Para lo cual deberá informar fecha de su ingreso y bajo qué documento o Acta fue aceptado y así mismo presentar documento alguno que acredite su calidad.
- ***Que sea un particular:*** Si el ingreso al establecimiento fue libre, a fin de establecer si la entidad está abierta al público en general.

b. Registros Fotográfico y/o de Video. Los cuales sirvan para determinar cómo es el ingreso de personas al establecimiento, las actividades que se desarrollan dentro del mismo (expendio de licor, prostitución, venta de estupefacientes, entre otros).

c. Cualquier otro medio que sean útil. Verificación de las condiciones del establecimiento, disposición del “área social”, circunstancias de cómo se atiende al personal presente en el sitio, entre otros.

## MATRIZ NORMATIVA

Criterio Unificado – Directiva -  
Cartilla de procedimiento

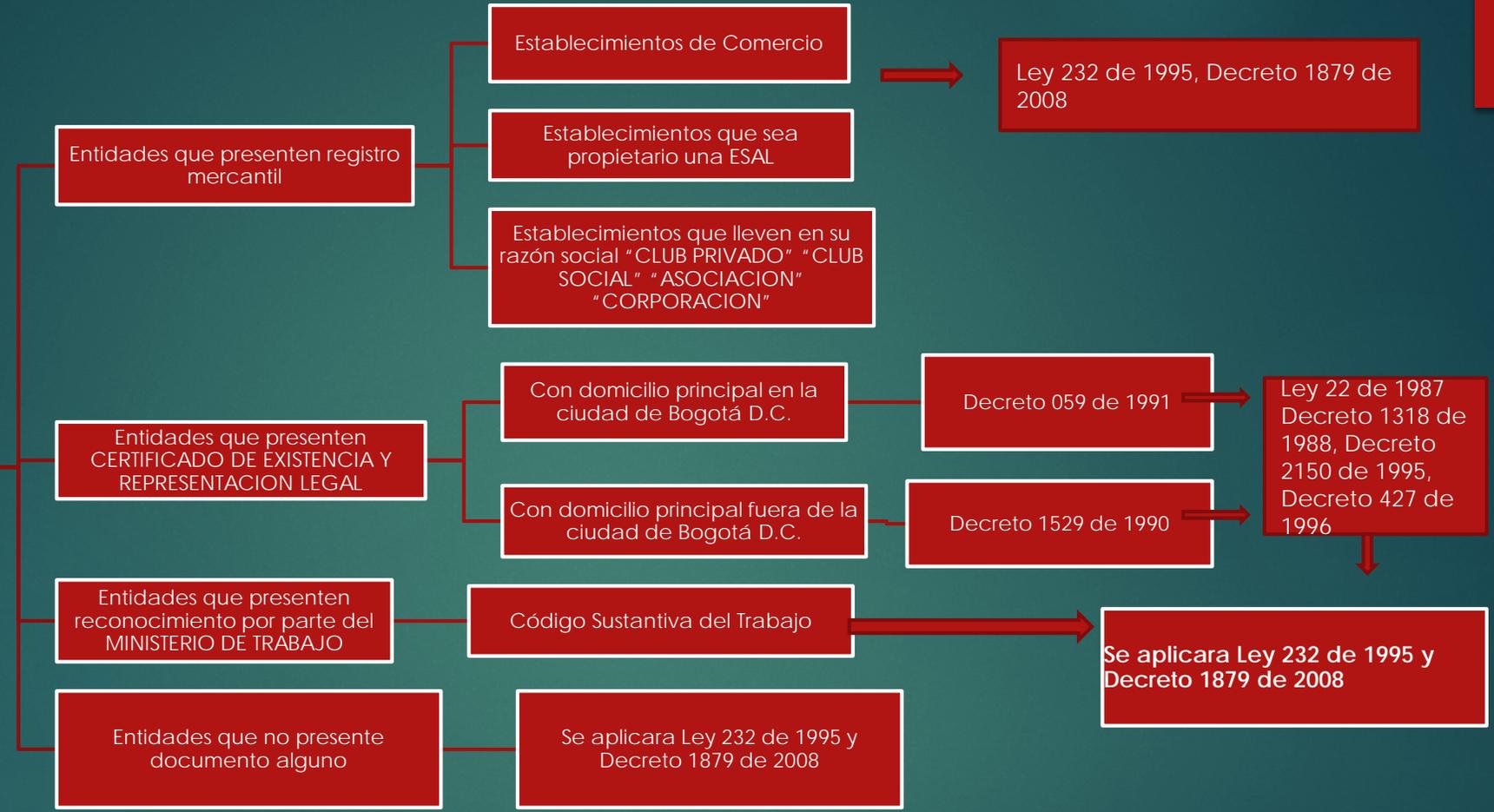
Actualización de Protocolo –  
Apoyo a Localidades (2L-GNJ-  
P1)

Unificar datos respecto de  
establecimientos de Comercio,  
mediante medios tecnológicos

Decreto Distrital - verificación  
de clubes sociales – MEPOT –  
Plan de desarrollo

Evaluación de aplicación de  
medidas preventivas por  
FOPAE y Bomberos

**VERIFICACIÓN A REALIZAR PARTE DE LAS  
AUTORIDADES CORRESPONDIENTES  
(Policía – Alcaldías Locales)**



# EJERCICIO

- ▶ Análisis del fallo 339 de 2007 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionado con los requisitos que debe revisar la Alcaldía, en el ejercicio de inspección, vigilancia y control a establecimientos de comercio.
- ▶ Análisis de la sentencia C-492 de 2002, respecto al alcance de las medidas de policía que se pueden imponer a los establecimientos de comercio.



*GRACIAS*