



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
TUNJA**

Tunja, dieciocho (18) de mayo dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 1500133300120150023800

ACTOR: JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL TERRAZAS DE SANTA INÉS

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA y OTROS

**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS**

I. LA ACCIÓN

Ingresan las diligencias al Despacho, con el fin de proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción POPULAR promovida por la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL TERRAZAS DE SANTA INÉS en contra del MUNICIPIO DE TUNJA y Otros.

II. SÍNTESIS DEL CASO

Los accionantes pretenden se protejan los derechos colectivos consagrados en los literales a), d) y m), del artículo 4º de la ley 472 de 1998, presuntamente vulnerados por el Municipio de Tunja al permitir el funcionamiento de varios establecimientos de comercio en el sector residencial del Barrio Santa Inés de la Ciudad de Tunja.

III. ANTECEDENTES

1.- Pretensiones de la demanda

Que se *“revoque los usos de suelo dados por el Municipio de Tunja”* a los establecimientos de comercio denominados RESTAURANTE MEXICANO MI CIELO, LA TIENDA DE LOS SÚPER HÉROES, PRODUCTOS NATURALES ANWAY, CLÍNICA ODONTOLÓGICA GRIJALBA (ODONTOMEDICOS), PAPELERÍA Y MENSAJERÍA SUPER EXPRES, GIGAL INTERNACIONAL SAS, SALÓN DE BELLEZA, SEGURIDAD PRIVADA, SERVICIO DE MENSAJERÍA, JULIANA VAQUERO (ALTA COSTURA), VETERINARIA y GUARDERÍA DE PERROS, por ser incompatibles con el uso residencial o de vivienda de las normas urbanísticas.

Que en lo sucesivo se ordene al Municipio de Tunja se abstenga de expedir licencias de usos de suelo comercial, en lugares exclusivamente residenciales o para vivienda de la Urbanización Santa Inés (constituida por escritura No. 1346) delimitado por el norte con la calle 42ª entre carrera 2ª y Avenida Universitaria por el oriente Avenida Universitaria entre calle 40 y

calle 42ª, por el occidente en línea quebrada desde la calle 40 por la carrera 1F subiendo por la calle 41 hasta la carrera 2ª hasta la calle 42ª y por el sur Calle 40 entre carrera 1F y Avenida Universitaria.

Que se condene al Municipio de Tunja en costas.

2.- Fundamentos fácticos

Los hechos que cita la parte actora como fundamento de sus pretensiones son los que a continuación se resumen:

Relata que la Urbanización Santa Inés (constituida por escritura No. 1346) está delimitada por el norte con la calle 42ª entre carrera 2ª y avenida universitaria por el oriente Avenida Universitaria entre calle 40 y calle 42ª, por el occidente en línea quebrada desde la calle 40 por la carrera 1F subiendo por la calle 41 hasta la carrera 2ª hasta la calle 42ª y por el sur Calle 40 entre carrera 1F y Avenida Universitaria. Según el certificado de uso de suelo y en las licencias otorgadas a cada uno de los residentes fue concebida como “una Urbanización de tipo EXCLUSIVO DE VIVIENDA”.

Afirma que de un tiempo para acá han venido proliferando todo tipo de negocios comerciales en las casas de uso residencial como son el Restaurante Mexicano Mi Cielo, la Clínica Odontológica Grijalba, un salón de belleza, la oficina de Ingenieros Gilgal, la Academia de música Ruby Salamanca, la Distribuidora de Productos de Belleza, la Tienda de los Súper Héroe, la tienda Juliana Baquero Alta Costura, la Veterinaria y Guardería de perros y el establecimiento de Productos Naturales Anway.

Esta clase de negocios dentro del sector residencial de la urbanización generan problemas de inseguridad, salubridad, movilidad, intranquilidad, zozobra, desaseo, polución por ruido, contaminación visual lo que conlleva la vulneración del interés colectivo. En concreto, precisa que las calles y zonas verdes son convertidos en parqueaderos y zona de cargue y descargue de los camiones expendedores de cerveza; proliferan los roedores y perros callejeros como consecuencia de los olores a comida sumado al ruido que producen los animales a altas horas de la noche y en la madrugada que vulnera la tranquilidad de los vecinos.

Expresa que la Alcaldía de Tunja a través de su Secretaría de Planeación Municipal, desconoce la licencia de urbanismo y el reglamento de la urbanización al otorgar certificados de uso de suelo para el sector o de uso mixto lo que origina los problemas planteados. Por lo anterior, la comunidad de sector presentó peticiones al Municipio de Tunja sin obtener solución de fondo al problema descrito.

3.- Derechos colectivos presuntamente vulnerados

Invoca la actora como derechos colectivos presuntamente vulnerados, los relacionados con un ambiente sano, espacio público y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia a la

calidad de vida de los habitantes (literales a, d y m del artículo 4º de la Ley 472 de 1998).

IV. ACTUACION PROCESAL

La demanda fue admitida mediante providencia del 11 de febrero de 2016 (fl 92-94).

Mediante auto del 26 de mayo de 2016, se ordenó la vinculación de los establecimientos de comercio JULIANA VAQUERO ALTA COSTURA, LA TIENDA DE LOS SÚPER HÉROES, PRODUCTOS NATURALES ANWAY y SMOKING FIDOS (fl. 209).

Por medio de la providencia del 2 de marzo de 2017, el Despacho decidió no insistir en la notificación de los establecimientos denominados “PAPELERÍA Y MENSAJERÍA SUPER EXPRES”, en razón a que los mismos ya no se encuentran ubicados dentro del sector objeto de la presente acción popular (fl.409). En igual sentido se pronunció el Juzgado respecto del establecimiento “GIGAL INTERNACIONAL SAS” mediante auto del 11 de mayo de 2017 (fl.421).

El 19 de abril de 2018, se fijó fecha para llevar a cabo audiencia de pacto de cumplimiento (fl. 455) para el día 16 de mayo de 2018, la cual fue aplazada por solicitud de parte para el 29 de mayo del mismo mes y año (fl. 468). En dicha fecha se declaró fracasada la audiencia de pacto de cumplimiento (fls 476 y 477).

Por medio de providencia del 13 de julio de 2018, se decretaron pruebas y se fijó fecha para audiencia de pruebas (fls. 480-482). El día señalado, se llevó a cabo audiencia de pruebas (fls. 626-634).

A través de auto del 21 de febrero de 2019, se corrió traslado a las partes para que presentaran los alegatos de conclusión (fl. 930).

V.- RAZONES DE LA DEFENSA

1.- El Municipio de Tunja.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente y mediante apoderado debidamente constituido, la entidad territorial se opuso a las pretensiones formuladas. Indicó que los algunos hechos de la demanda no le constan y otros no son ciertos.

Señaló que la administración ha cumplido con sus competencias para garantizar los derechos a la comunidad en especial lo relacionado con las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos que deben respetar las disposiciones jurídicas de manera ordenada dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes de la Urbanización Terrazas de Santa Inés, cumpliendo con la vigilancia y control de establecimientos de comercio. Mencionó al respecto que por intermedio de sus secretarías inició procesos administrativos que profirieron las Resoluciones Nos. 011, 012, 014, 015,

016, 017, 018 y 019 de fecha 01 de marzo de 2016, dando cumplimiento a la Ley 232 de 1995.

Expresó que carece de sustento fáctico y probatorio que el municipio este poniendo en peligro los derechos colectivos enunciados, al no ejercer control y vigilancia a los establecimientos de comercio tantas veces citados ubicados en el Barrio Suárez de la Ciudad de Tunja, por lo que solicitó negar las pretensiones de la demanda.

Finalmente propuso las excepciones denominadas "*IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR POR INEXISTENCIA DE ACCIONES U OMISIONES DEL ENTE TERRITORIAL QUE CONLLEVEN A SU RESPONSABILIDAD*" y la de "*HECHO SUPERADO*" (fl.99-110).

2. Los establecimientos de comercio vinculados

- **ODONTOMEDICOS GRIJALBA SAS** se opuso a las pretensiones de la demanda e indicó que el predio No. 010311970016000 se encuentra en área de ocupación mixta según certificado CUS-LOTE-448/2013 expedido en el año 2013 por la Secretaría de Planeación del Municipio de Tunja (fl.238 a 243).

- **JULIANA BAQUERO SÁNCHEZ (Alta Costura), FREDY GIOVANNI MORENO ÁRIAS (Tienda los Súper Héroes) y JUAN GREGORIO OSORIO GIL (Distribuidora de Belleza Beauty Supply)** por intermedio de apoderado se opusieron a las pretensiones e indicaron que las normas urbanísticas no están supeditadas a escrituras o reglamentos de propiedad horizontal. Sostuvo que se deben tener en cuenta los certificados de usos del suelo.

Afirmó que las normas urbanísticas cambian conforme a las necesidades de desarrollo y crecimiento de las ciudades.

Propuso las excepciones tituladas "*INEXISTENCIA DE AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS MENCIONADOS*", "*CARENCIA DE DERECHO PARA DEMANDAR*", "*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*" y "*INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN*" (fl. 317- 321).

- **GIGAL INTERNACIONAL** aseveró que sus oficinas fueron trasladadas el 21 de febrero de 2017 al Barrio los Patriotas, por lo que solicitó dar por terminada su vinculación al proceso. Anexó certificado de la Cámara de Comercio (fl. 411-418).

- **PRODUCTOS NATURALES ANWAY**, representada por medio de Curador Ad- Litem advirtió que se atiene a lo que resulte probado en el proceso (451-453).

- **RESTAURANTE MEXICANO MI CIELO, la VETERINARIA Y GUARDERÍA DE PERROS" D" PELOS ESTÉTICA Y BOUTIQUE"**,

SMOKING FIDOS y la TIENDA DE LOS SÚPER HÉROES no contestaron la demanda.

VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, **la apoderada del Municipio de Tunja** indicó que las características de la urbanización quedan reglamentadas en las licencias de urbanización, que las licencias de construcción y sus modalidades es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios de conformidad con el POT.

Mencionó que la Administración a través de sus Secretarías de Gobierno y de Planeación ha desarrollado todas las actividades de control, vigilancia y control de los establecimientos de comercio. Agregó que los conceptos de uso de suelo no son permisos de funcionamiento.

Refirió que la Secretaría de Gobierno procedió a realizar sellamiento de los establecimientos de comercio denominados “*restaurante mexicano mi cielo, salón de belleza Yamile asesora de imagen, oficina de ingeniero Gígal, academia de música Rubí Salamanca, distribuidora de productos de belleza beauty suply, papelería planeta la tienda de los súper héroes y Juliana Baquero alta costura, empresa de seguridad olimpo, de pelos veterinaria y guardería de perros,*” previo el cumplimiento de las etapas procesales del proceso sancionatorio. Por lo que solicitó negar las pretensiones de la demanda (fls. 938-940).

2. Por su parte, el actor popular indicó que con las Resoluciones de cierre de varios establecimientos de comercio, la entidad accionada acepta las irregularidades que se están cometiendo y la incoherencia dentro de las oficinas de la misma administración (Planeación y Secretaría de Gobierno).

Advirtió que de las pruebas testimoniales obrante en el proceso se comprobó las afectaciones a la tranquilidad de los habitantes que se vienen causando los establecimientos de comercio en la Urbanización Terrazas de Santa Inés (fl. 935 y 936).

3. Odontomédicos Grijalba reiteró los argumentos de la contestación de la demanda e indicó que de acuerdo con las pruebas que obran en el proceso el embotellamiento y el constante parqueo de parqueo de automóviles se padece en épocas especiales como en diciembre, en concreto desde la creación de Unicentro en el año 2011. Agregó que no se demostró que se vulneren derechos colectivos (fl. 932-934)

4. Productos Naturales Anway señaló que la parte actora hace apreciaciones subjetivas, pues los establecimientos de comercio ubicados en el sector residencial no generan problemas de seguridad, salubridad, contaminación auditiva entre otras, siendo notorio que el sector es seguro y no se demostró la vulneración de derechos colectivos.

5. Los demás **vinculados** guardaron silencio.

6. La Delegada del **Ministerio Público** no rindió concepto.

VII. CONSIDERACIONES

1.- De la competencia

Este Despacho es competente para conocer de la presente acción en virtud de lo normado en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 115 de la Ley 1437 de 2011, en tanto el medio de control fue interpuesto en contra del Municipio de Tunja.

2.- El problema Jurídico

Corresponde al Despacho determinar si los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda fueron vulnerados por el Municipio de Tunja al permitir el funcionamiento de establecimientos de comercio en el Barrio – Urbanización Terrazas de Santa Inés de esta ciudad. Establecimientos que en sentir de la parte actora demandante son incompatibles con el uso del suelo en el sector, al tiempo que generan afectaciones tales como invasión al espacio público, ruido e intranquilidad en los habitantes.

Como problema jurídico relacionado, el Despacho analizará si en el presente asunto se configura un hecho superado en razón a la cesación de actividades comerciales de algunos de los establecimientos de la Urbanización Terrazas de Santa Inés, al tiempo que se adelantan procesos administrativos por parte del municipio contra varios de ellos en razón a la presunta infracción a la Ley 232 de 1995.

3.- De las excepciones:

La apoderada del **Municipio de Tunja** presentó como excepciones las siguientes *“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR POR INEXISTENCIA DE ACCIONES U OMISIONES DEL ENTE TERRITORIAL QUE CONLLEVEN A SU RESPONSABILIDAD”* y *“HECHO SUPERADO”*.

A su vez, los propietarios de los establecimientos - **JULIANA BAQUERO SÁNCHEZ (Alta Costura)**, **FREDY GIOVANNI MORENO ÁRIAS (Tienda los Súper Héroes)** y **JUAN GREGORIO OSORIO GIL (Distribuidora de Belleza Beauty Supply)** por intermedio de apoderado propusieron las excepciones denominadas *“INEXISTENCIA DE AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS MENCIONADOS”*, *CARENCIA DE DERECHO PARA DEMANDAR*, *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”* y la *“INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN”*.

Al respecto, considera el Despacho que los argumentos que las soportan tocan el fondo del asunto por lo que se resolverán más adelante.

4.- Del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones

jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

De acuerdo con los elementos de prueba incorporados al expediente, a los cuales se hará alusión más adelante, el Despacho considera que el derecho o interés colectivo que resulta relevante en la presente discusión es el previsto en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el “núcleo esencial” de este derecho colectivo se encuentra conformado por un universo de obligaciones previstas en la propia Constitución y los textos legales que condicionan el progreso físico y material de los territorios a la satisfacción plena de las necesidades de toda la población.

En sentencia de 21 de febrero de 2007, dicho Tribunal se aproximó a una definición de este derecho y realizó una enunciación de algunos elementos que lo integran:

"Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: el conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana. Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes.

Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, 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 (art. 3ª ley 388 de 1997). El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial- aún no expedida por el Congreso de la Republica - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288 C.P.). Planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física- contenidas en los mismos (art. 5ª ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4° de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población”¹.

De acuerdo con lo anterior, uno de los componentes que conforman el derecho en cuestión es el *cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo*, que en palabras del Consejo de Estado se refiere a *“la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo”* y cuya obligación recae en las autoridades locales de acuerdo con los planes de ordenamiento territorial, planes básicos o esquemas de ordenamiento, según el caso.

El alto tribunal² ha precisado sobre el particular, lo siguiente:

“Se tiene entonces que dentro del criterio de autonomía territorial, las autoridades locales son responsables de promover la ordenación del suelo a través de los planes de ordenamiento territorial, de los planes básicos de ordenamiento o de los esquemas de ordenamiento, de acuerdo con el número de habitantes del municipio o distrito, tal como lo prevé el artículo 9° de la Ley 388 de 1997, de forma tal que se garantice el uso equitativo y racional del suelo, se preserve y defienda el patrimonio ecológico, se prevengan asentamientos en zonas de alto riesgo y se ejecuten acciones urbanísticas eficientes orientadas al desarrollo ordenado de las ciudades.

Cuando se acude al contenido de la citada letra m), se debe advertir la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén por fuera de su marco normativo”.

Las previsiones del respectivo plan o esquema de ordenamiento territorial constituyen normas de carácter vinculante para la entidad territorial y para los particulares, a tal punto que la ley de manera expresa les prohíbe realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a los contenidos de las aludidas normas. El artículo 20 inciso 2° de la Ley 388 de 1997, señala que *“ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones contenidas en los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarios del mismo[...]”*, de lo que se

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Exp. 2004-00243-01 (AP), CP. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Exp. 2005-00901-01 (AP), CP. Mauricio Fajardo Gómez.

deduce que cualquier decisión administrativa que contraríe tal disposición, estaría viciada de nulidad al desconocer esa norma de orden público y por tanto de obligatorio cumplimiento, así como los principios que garantizan la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular³.

Como lo ha precisado el Consejo de Estado, ciertas actividades económicas por su trascendencia pública, requieren para su ejercicio del lleno de requisitos mínimos, permisos o autorizaciones otorgadas por las autoridades de policía administrativa, precisamente para asegurar la observancia de las normas, entre otras, sobre el uso del suelo (artículos 58 y 333 de la C.P.). Estos requisitos mínimos, autorizaciones o licencias responderán a la actividad que pretenda desarrollarse y su obtención deberá ajustarse al trámite previsto en cada caso; así, por ejemplo, la exigencia de una licencia de construcción para efectos de adelantar edificaciones, construcciones o adecuaciones o licencias de funcionamiento para el desarrollo de otro tipo de actividades⁴, como expresión del carácter relativo de las libertades, derechos y garantías previstas en la Constitución.

Al respecto, tanto la Ley 232 de 1995 –norma vigente para cuando se suscitó la presente controversia constitucional- como la Ley 1801 de 2016 -actual Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana- son claras en definir como comportamientos que alteran la integridad urbanística la de contravenir los usos específicos del suelo y el tema de la destinación.

Los alcaldes se encuentran obligados a vigilar el cumplimiento de las normas sobre desarrollo urbano como lo es frente al funcionamiento de establecimientos de comercio y el uso del suelo. Es así, como ante una infracción al uso del suelo por parte de un establecimiento de comercio conlleva a la suspensión o cierre definitivo del mismo.

Por lo que se considera que constituye una infracción urbanística, la localización de establecimientos de comercio, industriales y de servicio en contravención a las normas de usos de suelo, así como una supuesta omisión de la autoridad accionada, la cual, por mandato constitucional (art 82) y legal, tiene a su cargo el control del uso del suelo y, por tanto, es la llamada a adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para evitar la proliferación de actividades no autorizadas por los planes de ordenamiento territorial.

La Ley 1081 de 2016⁵ en relación con la Función de Policía y las actividades que afectan la integridad urbanística señaló:

“ARTÍCULO 16. FUNCIÓN DE POLICÍA. *Consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de*

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ “Por el cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”

acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía.”

(...)

“COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA.

ARTÍCULO 135. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA. <Artículo corregido por el artículo 10 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:>

Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

(...)

C) Usar o destinar un inmueble a:

9. Uso diferente al señalado en la licencia de construcción.

10. Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.

11. Contravenir los usos específicos del suelo.

(...)”

5- Plan de ordenamiento territorial de Tunja

El Acuerdo No. 014 de 2001⁶, visto a folios 244- 276 cuaderno 2, en relación con los usos del suelo y área de ocupación residencial en el Municipio de Tunja establece:

“Artículo. 190o. USOS DEL SUELO. Los usos del suelo constituyen la definición de las actividades susceptibles de ser desarrolladas dentro de los predios privados, de manera que se garanticen las condiciones de habitabilidad, comodidad, armonía y compatibilidad entre usos y se pueda hacer efectivo el principio constitucional de un medio ambiente sano. Se considera como USO la destinación asignada a un terreno, lote, local y/o edificación, o al espacio público.

(...)

Artículo. 191o. CLASIFICACION DE LOS USOS DEL SUELO. De acuerdo a los impactos que genera la actividad y su compatibilidad con otros usos, se establecen las siguientes categorías de usos para el Municipio de Tunja:

1. Uso Principal: Es el uso deseable que coincide con la función específica de la zona y que ofrece las mayores ventajas desde el punto de vista del desarrollo sostenible y que contribuye directamente a consolidar el modelo territorial.

2. Usos Compatibles. Son aquellos que no se oponen al principal y concuerdan con la potencialidad, productividad y protección del suelo y demás recursos naturales conexos.

3. Usos Condicionados. Son aquellos que presentan algún grado de incompatibilidad con el uso principal y ciertos riesgos ambientales controlables por la autoridad ambiental o por el Municipio.

4. Usos Prohibidos. Son aquellos incompatibles con el uso principal de una zona, con los propósitos de preservación ambiental o de planificación y por consiguiente, entrañan graves riesgos de tipo ecológico o social.

⁶ “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tunja”

Artículo. 192o. AREA DE OCUPACION. Es el área destinada para el desarrollo de un tipo de ocupación en forma prioritaria dentro del área urbana, la cual puede desarrollar diferentes categorías. Así mismo dentro de un Área de Ocupación, se desarrollarán usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos (...).

Artículo. 193o. AREA DE OCUPACION RESIDENCIAL. Se considera como el área destinada en forma prioritaria para el desarrollo de vivienda. Esta se clasifica en: Residencial Exclusiva y Residencial Mixta. En el área urbana del municipio de Tunja se identifica con el código U.P.R. (Urbano Privado Residencial).

1. Residencial Exclusiva. Área cuyo uso principal es el residencial, el cual solamente permite el desarrollo de algunos usos de bajo impacto urbanístico, compatibles a él. Para el área urbana de Tunja se identifica con el código U.P.R.E (Urbano Privado Residencial Exclusivo).

2. Residencial Mixta. Área destinada al uso residencial, pero que permite el desarrollo o mezcla con otros usos, en especial de comercio, servicio o industria, desarrollados en forma independiente o dentro de la misma vivienda. Para el área urbana de Tunja se identifica con el código U.P.R.M (Urbano Privado Residencial Mixto).

La vivienda en sectores residenciales también se clasifica de acuerdo con su tipología en unidades: unifamiliares, bifamiliares o multifamiliares.

1. Unifamiliar. Tipo de vivienda diseñado para uso de una sola familia. En el área urbana de Tunja se identifica con el subíndice u.

2. Bifamiliar. Tipo de construcción diseñado para albergar dos familias, cada una de las cuales habita una vivienda independiente, pero cuya construcción y diseño forman una sola unidad. Para el área urbana de Tunja se identifica con el subíndice b.

3. Multifamiliar. Edificación que alberga a tres o más familias en un mismo lote, cada una de las cuales habita una vivienda independiente, pero cuyo diseño concebido como unidad arquitectónica puede traducirse en una o varias construcciones de uno o varios pisos. Para el área urbana de Tunja se identifica con el subíndice m.

4. Agrupaciones o conjuntos. Están conformadas por edificaciones de dos o más tipos: unifamiliares, bifamiliares y/o multifamiliares, dentro de un mismo lote, con características arquitectónicas similares. Dentro del área urbana de Tunja se identifican con los subíndices u-b-m, de acuerdo a las tipologías presentes.

El Acuerdo Municipal No. 016 de 2014⁷, en el artículo 51 adicionó el Acuerdo Municipal 014 de 2001 – usos tipológicos. Según lo indicado por el Asesor de Planeación del Municipio de Tunja (fl. 739 cuaderno 2) al referirse a la urbanización Terrazas de Santa Inés, manifestó que dicho sector “posee reglamento de urbanización, prima dichas condiciones, pues estas fueron otorgadas en debida forma a través de una licencia otorgada por Curaduría Urbana”. Al respecto, la curaduría Urbana No 1 aprobó la licencia mediante la Resolución No. 252 de 1998 y posteriormente la Curaduría Urbana N° 2, le concedió licencia de urbanismo C”LU0040 Fls. 639-681 cuaderno 2.

⁷ “Por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tunja adoptado mediante Acuerdo Municipal No. 0014 de 2001”.

6. Análisis probatorio.

Antes de realizar la descripción puntual del material probatorio recaudado en el proceso, es menester recordar algunas reglas que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha elaborado respecto a las formalidades y valoración de los elementos de convicción en los procesos de competencia de esta jurisdicción. En cuanto a la valoración de los documentos aportados en copia simple, el artículo 246 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

“ARTÍCULO 246. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.”

En consecuencia, se dará mérito a las documentales aportadas en tal condición, dado que los antecedentes procesales revelan que no existe controversia entre los justiciables respecto a este tópico.

Igualmente, observa el Despacho que fue allegado un registro fotográfico en el que no puede establecerse el tiempo, modo y lugar en que fueron tomados, por lo que como indicó este Despacho en la audiencia del 28 de enero de 2016 no se tendrán como pruebas.

7.- Relación de los medios de prueba relevantes.

Obran en el expediente los siguientes medios de prueba documentales:

- Copia de la resolución de la personería jurídica de la Junta de Acción Comunal Urbanización Terrazas de Santa Inés y de la Escritura No. 1346 de 1998 de constitución de reglamento de esta⁸.
- Copia de certificado de existencia territorial de la Urbanización Terrazas de Santa Inés, expedido por el Municipio de Tunja⁹.
- Copia de modificación excepcional Plan de Ordenamiento Territorial de Tunja¹⁰.
- Certificado de uso del suelo urbano No CUS-U400/09 de la academia de música Rubi Salamanca, en que se indicó que no se permite el uso del suelo para desarrollar la actividad, expedido por la Oficina de Planeación del Municipio de Tunja¹¹.

⁸ Fls. 15, 35-49 cuaderno 1.

⁹ Fl. 16 cuaderno 1.

¹⁰ Fl. 26 cuaderno 1.

¹¹ Fl. 50 cuaderno 1.

- Copia de la solicitud presentada por la señora Aura Jeanette Hernández Castillo a la secretaria del Municipio de Tunja (el 14 de enero y 14 de febrero de 2011), en relación con el establecimiento de comercio – academia de música Ruby Salamanca, por cuanto según licencia de construcción no puede realizarse en la carrera 1C No. 41-04 Terrazas de Santa Inés de Tunja, además indicó que se está generando contaminación auditiva y la convivencia por la destinación del inmueble. Por lo que solicita que una vez se verifique el incumplimiento de las normas vigentes se ordene el cierre de dicho establecimiento¹².

- Copia del oficio del 01 de marzo de 2011, emanado de la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Tunja, donde le comunica a la Señora Nohora Milena Cano Fonseca – Secretaria de Gobierno del mismo Municipio, que en cumplimiento de la normatividad vigente se expidió certificado de uso de suelo No. CUS: U400/09 del 22 de septiembre de 2009, en relación con el establecimiento denominado Academia de Música Ruby Salamanca localizado en la carrera 1C No. 41-04 del Barrio Terrazas de Santa Inés no es permitido¹³.

- Copia del oficio del 01 de marzo de 2011, suscrito por la Asesora de Planeación del Municipio de Tunja, donde le comunica a la Señora Aura Jeannette Hernández Castillo del Barrio Terrazas de Santa Inés, que de conformidad con la Ley 232 de 1995 se enviaron los oficios Nos. AP-62.5.I-525 y 526 de 2011^a las Secretarías de Gobierno y de la Protección Social respectivamente, para que realicen visitas y tomen las acciones a que haya lugar¹⁴.

- Copia del oficio del 27 de noviembre de 2012, emanado de la Inspección Quinta Municipal de Policía Urbana, Tránsito y Espacio Público del Municipio de Tunja, donde le comunica a la Señora Aura Jeannette Hernández Castillo del Barrio Terrazas de Santa Inés, que para el establecimiento comercial Gigal Internacional se ofició a la Secretaria de Planeación para que certificara si según el POT, su funcionamiento era permitido para la actividad que se ha venido ejerciendo. En cuanto a los establecimientos salón de belleza Yamile y la papelería miscelánea se procederá a realizar los respectivos requerimientos¹⁵.

- Copia de la solicitud presentada por la señora Aura Jeanette Hernández Castillo a la Secretaria de Gobierno del Municipio de Tunja (en mayo de 2012), en relación con el inmueble ubicado en la carrera 1C No. 41-04 Terrazas de Santa Inés de Tunja de uso residencial, el cual fue arrendado y funcionan establecimientos de comercio en el 1er, 2º piso (floristería, taller de diseño y moda) antes funcionaba la academia de música Rubi Salamanca. Para que se tomen las medidas necesarias y para que dicho inmueble se le dé la destinación de vivienda familiar según licencia de construcción¹⁶.

¹² Fls. 64, 67 y 68 cuaderno 1.

¹³ Fl. 51 cuaderno 1.

¹⁴ Fls. 69 y 70 cuaderno 1.

¹⁵ Fl. 54 cuaderno 1.

¹⁶ Fl. 73 y 74 cuaderno 1.

- Copia del oficio del 14 de mayo de 2012, emanado de la Inspección Quinta Municipal de Policía Urbana, Tránsito y Espacio Público del Municipio de Tunja, donde le comunica a la Señora Aura Jeannette Hernández Castillo del Barrio Terrazas de Santa Inés, en que se indicó que se constató que en inmueble ubicado en la carrera 1C No. 41-01 que funcionan los establecimientos de comercio decoración, estilos y flores en el 1er piso y casa de modas Mario Tike 2º piso los que no presentaron los documentos según el art. 2 de la Ley 232 de 1995, por lo que se suscribieron las actas de requerimiento para que allegaran la documentación requerida y se inició el procedimiento señalado en la norma¹⁷.

- Copia de las solicitudes presentadas por los accionantes ante el Municipio de Tunja (el 14 de junio de 2011, 06 de junio, 19 de noviembre de 2012 y 20 de octubre de 2015), en las que solicitan entre otros dar solución por contaminación auditiva, uso del suelo para fines comerciales cuando su destinación es de “*vivienda familiar*” de los inmuebles ubicados en la carrera 1C No. 41-04, así mismo de los ubicados en la carrera 1B No. 41^a-24, calle 41 No. 1^a-08, carrera 1C No.41-04 tercer piso, carrera 1^a No. 41-03, calle 41 No. 1-04, y carrera 1H No. 41B-10 en el Barrio y/o Urbanización Terrazas de Santa Inés de la ciudad de Tunja y solicitan el cierre definitivo de dichos establecimientos¹⁸.

- Conceptos del uso de suelo (expedidos en el año 2015) de los predios Nos. 010311970025901 dirección C41 No. 1A a Ap 201 (Restaurante Mi Cielo) - uso del suelo residencial - **no cumple con las normas referentes a destinación**, 010311970016000 dirección K1B No. 41A-24 (Odontológicos Grijalba S.A.), según IGAC a la fecha tienen destinación Lote - **no cumple con las normas referentes a destinación**, 010312070005000 dirección C41 No. 1-04Lo. 92F (Distribuidora de Belleza Beauty Supply) - uso del suelo residencial – **no cumple con las normas referentes a destinación**, 010312070005000 dirección C41 No. 1-04 Lo.92F (La Tienda de los Súper Héroes) - uso del suelo residencial - **no cumple con las normas referentes a destinación**, 010310010008000 dirección C41 No. 06 Lo 34 etapa F (Papelería Planeta) - uso del suelo residencial – **no cumple con las normas referentes a destinación**, 010312070005000 dirección C41 No. 1-04 LO 92F (Juliana Baquero) - uso del suelo residencial - **no cumple con las normas referentes a destinación**, 010310020004000 dirección K 1B 41A 27 Lo 38 Etapa F(D” Pelos) - uso del suelo residencial - **no cumple con las normas referentes a destinación**, 010310010008000 dirección KC No.41 -06 LO 34 Etapa F (Arepa Won) - uso del suelo residencial - **no cumple con las normas referentes a destinación**¹⁹.

- Copia del oficio del 03 de marzo de 2016, emanado de la Secretaría de Gobierno del Municipio de Tunja, mediante el cual le informa a la Secretaria Jurídica del mismo municipio sobre los trámites adelantados en virtud de la Ley 232 de 1995 de los establecimientos comerciales antes referidos.

¹⁷ Fl. 76 cuaderno 1.

¹⁸ Fls. 77, 78, 80 y 81, 84-89 cuaderno 1.

¹⁹ Fls.125-132 cuaderno 1.

Anexó copia de las resoluciones de cierre expedidas el 01 de marzo de 2016²⁰.

- Copia del Acuerdo Municipal No. 014 de 2001²¹, con la constancia de fijación y desfijación expedida por la Auxiliar Administrativa de la Alcaldía Mayor de Tunja²².

- Copia del Certificado expedido por la Cámara de Comercio de Tunja del establecimiento de comercio "ODONTOMÉDICOS GRIJALBA SAS", en el que consta que "FECHA DE MATRÍCULA EN ESTA CÁMARA: 30 DE DICIEMBRE DE 2013 RENOVÓ EN EL AÑO 2016, EL 31 DE MARZO DE 2016"²³.

- Oficio radicado el 10 de marzo de 2017 en la oficina judicial del centro de servicios de Juzgados Administrativos de Tunja, mediante el cual el representante legal de Gigal Internacional informó a esta instancia judicial que se trasladó a la carrera 3ª No. 16-33 Barrio los Patriotas. Anexó copia del Certificado expedido por la Cámara de Comercio de Tunja del establecimiento de comercio "GIGAL INTERNACIONAL SAS", en el que consta que "FECHA DE MATRÍCULA EN ESTA CÁMARA: 08 DE NOVIEMBRE DE 1995 RENOVÓ EN EL AÑO 2017, EL 16 DE FEBRERO DE 2017", igualmente se indicó como dirección comercial carrera 3ª No. 16-33 Barrio los Patriotas²⁴.

- Oficio radicado el 27 de julio de 2018 en la oficina judicial del Centro de Servicios de Juzgados Administrativos de Tunja, mediante el cual el Municipio informó a este Despacho que el Sector Terrazas de Santa Inés en aplicación de la Ley 232 de 1995 se encuentra con resolución de cierre definitivo de los establecimientos academia de música Ruby Alexandra Salamanca y la oficina de interventoría concesión BTS Técnica y Proyectos S.A.; revocados los procesos de los establecimientos Odontológicos Grijalba S.A., la tienda los Súper Héroe y la distribuidora de belleza Beauty Supply; con Pliego de cargos el empresa Yamile asesora de imagen y con archivo definitivo los negocios denominados D" Pelos y el Restaurante mi cielo²⁵.

- Copia de la Resolución No. 140 del 02 de noviembre de 2016, mediante la cual el Secretaría de Gobierno del Municipio de Tunja, repone la decisión tomada en la Resolución No. 014 del 01 de marzo de 2016, mediante la cual se ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio Odontomédicos Grijalba S.A.S., ubicado en la carrera 1 b No. 41A -24 de esta ciudad, por "observa falta de comunicación a la sociedad propietaria de las averiguaciones preliminares", por lo cual repone las actuaciones en este sentido a fin de garantizar el debido proceso y defensa²⁶.

²⁰ Fls. 133 a 136, 137- 181, cuaderno 1.

²¹ "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tunja".

²² Fls. 244-276, cuaderno 1.

²³ Fls. 282 y 283 del 28 de junio de 2016 cuaderno 1.

²⁴ Fls. 411-418 del 26 de febrero de 2016 cuaderno 1.

²⁵ Fls. 537 y 538 cuaderno 2.

²⁶ Fls. 516-516 cuaderno 2.

- Copia de la Resolución No. 144 del 02 de noviembre de 2016, mediante la cual el Secretaría de Gobierno del Municipio de Tunja ordenó el archivo del expediente, teniendo en cuenta *“que el establecimiento denominado Restaurante Mi Cielo..., ubicado en la Carrera 1 A No. 41-03 de esta ciudad, dejó de funcionar”*²⁷.

- Copia de licencia de Urbanismo No. 252 expedida por la Curaduría Urbana No.1 de la ciudad de Tunja, para el proyecto de urbanismo *“TERRAZA SANTA INÉS”*²⁸.

- Copia de licencia de Urbanismo No. C2LU0040 emitida por la Curaduría Urbana No.2 de la ciudad de Tunja, modificado licencia urbanismo *“TERRAZA SANTA INÉS”*²⁹.

- Oficio radicado el 03 de septiembre de 2018 en la oficina judicial del centro de servicios de Juzgados Administrativos de Tunja, mediante el cual el Asesor de Planeación informó a este Despacho que el Sector Terrazas de Santa Inés se encuentra catalogado como tejido residencial y agregó que el sector que posee reglamento de urbanización prima dichas condiciones, pues estas fueron otorgadas³⁰.

- Declaraciones de los señores (as) Julio Cesar Montes Borda, María Cristina Pacheco García, Rosalba Díaz Rodríguez, Edna Rocío Hernández Castillo, Fabio Saavedra Corredor, Edgar Guerrero Castro y José Dimas Gómez³¹.

- Oficio radicado el 14 de septiembre de 2018, mediante el cual la Curaduría Urbana No. 1, informó a este Despacho entre otros aspectos que mediante Resolución No. 252 de 1998 fue constituida la Urbanización Terrazas de Santa Inés, que mediante la escritura pública N°. 1346 de 1998 de la Notaria Tercera fue constituido el reglamento de la urbanización³².

Los señores (as) Julio Cesar Montes Borda³³, María Cristina Pacheco García³⁴, Rosalba Díaz Rodríguez³⁵, Edna Rocío Hernández Castillo³⁶, Fabio Saavedra Corredor³⁷, Edgar Guerrero Castro³⁸ y José Dimas Gómez³⁹, manifiestan en su relato que al permitirse el funcionamiento de los establecimientos de comercio en zona **residencial** ha generado

²⁷ Fls. 617-621 cuaderno 2.

²⁸ Fl. 732 a 734 cuaderno 2.

²⁹ Fl. 639-681 cuaderno 2.

³⁰ Fls. 738 y 739 cuaderno 2.

³¹ Fls. 626-634 y CD visto a folio cuaderno 2.

³² Fls. 639 a730 cuaderno 2.

³³ Residente en Terrazas de Santa Inés, profesión Contador. Fl. 626 y CD visto a folio 635 cuaderno 2.

³⁴ Residente en Terrazas de Santa Inés, de profesión Administradora de Empresas. Fl. 627 y CD visto a folio 635 cuaderno 2.

³⁵ Residente en la Urbanización Terrazas de Santa Inés, profesión abogada Fl. 628 y CD visto a folio 635 cuaderno 2.

³⁶ Residente en Terrazas de Santa Inés, administradora de empresas. Fl. 629 y CD visto a folio 635 C. 2.

³⁷ Residente en Terrazas de Santa Inés, pensionado. Fl. 630 y CD visto a folio 635cuaderno 2.

³⁸ Residente en la Urbanización Terrazas de Santa Inés, profesión economista. Fl. 631 y CD visto a folio 635 cuaderno 2.

³⁹ Residente en Terrazas de Santa Inés. Fl. 632 y CD visto a folio 635 cuaderno 2.

inseguridad, afectando la tranquilidad, se invaden los andenes y las vías con vehículos de los usuarios de estos afectando la movilidad, que en la actualidad existen varios establecimientos cada día aumentan. Agregan que en la zona donde se ubican los establecimientos en la Urbanización Santa Inés no está permitiéndose la actividad comercial.

8.- Caso Concreto

8.1. Carencia *parcial* de objeto por hecho superado

Mediante el ejercicio de esta acción se pretende el Municipio de Tunja realice los respectivos trámites para que se ordene el cierre de los establecimientos de comercio ubicados en el Barrio y/o Urbanización Terrazas de Santa Inés de esta ciudad.

El Municipio de Tunja afirmó que ha realizado las actuaciones administrativas para controlar la situación que aqueja a los actores y una vez verificado los requisitos de funcionamiento, procedió a expedir las resoluciones de cierre definitivo de los citados establecimientos.

Según las pruebas allegadas (fls. 137-186, 553-572), se observa que la Secretaría de Gobierno inició procesos administrativos por infracción a la Ley 232 de 1995 No. 047-2013 que culminaron con resolución de cierre en contra de los establecimientos de comercios que a continuación se relacionan:

Ubicación	Denominación establecimiento	Actividad comercial	Propietario y/o Representante	Numero de Resolución
Carrera 1H No. 41 B-10	OLIMPO SEGURIDAD	Empresa de seguridad privada	Mario Ernesto Satova	0017 del 1 de marzo de 2016
Carrera 1C No. 41-04	PAPELERÍA PLANETA	Papelería	María Ángela Chaparro	0018 del 1 de marzo de 2016
Callea 41C No. 1-04	JULIANA VAQUERO	Venta y confecciones de ropa	Juliana Vaquero	0019 del 1 de marzo de 2016
Carrera 1B No. 41A-27	D` PELOS	Distribuidora de productos veterinarios	Alejandra Cortes	0015 del 1 de marzo de 2016
Carrera 1A No. 41-03	RESTAURANTE MI CIELO	Restaurante	Sylvia Villamizar Lizcano	0016 del 1 de marzo de 2016
Carrera 1C No. 41-04	ACADEMIA DE MÚSICA RUBY SALAMANCA	Enseñanza de instrumentos musicales	Ruby Alexandra Salamanca Pedraza	0038 del 06 de mayo de 2011

8.1.1. De las mismas pruebas obrantes en el expediente (fls. 553 – 582 cuaderno 2) se logra corroborar que el Municipio de Tunja – Secretaría de Gobierno mediante la Resolución No. 038 del 06 de mayo de 2011, ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio denominado **Academia de Música Ruby Salamanca** ubicado en la carrera 1C No. 41-04 en la Urbanización Terrazas de Santa Inés de esta ciudad, verificando el cierre por parte de la Inspección Quinta de Policía Urbana, Tránsito y Espacio

Público de Tunja el 26 de enero de 2012. Información que es complementada con el certificado expedido por la Cámara de Comercio de Tunja visto a folio 199 cuaderno 1-, según el cual la matrícula mercantil fue cancelada el 20 de agosto de 2014.

Por su parte, el juzgado constata que por medio de la Resolución número 014 del 02 de noviembre de 2016 ordenó el archivo del proceso administrativo seguido contra el establecimiento de comercio – **Restaurante Mi Cielo** ubicado en la carrera 1ª No. 41-03 de la ciudad de Tunja, por cuanto dicho establecimiento dejó de funcionar en dicho sector (fl. 617-620).

De ahí que, en relación con los citados establecimientos de comercio, al haber sido clausurados de manera definitiva, sin que haya prueba en el expediente que los mismos hayan vuelto a reabrir como establecimiento comercial en la Urbanización Terrazas de Santa Inés.

8.1.2. Por su parte, frente al establecimiento ubicado en la K1C No. 41-06, 010310010008000, matrícula inmobiliaria N° 070-128729, **Papelería Planeta**, se apuntó en el formato –Información del Plan de Ordenamiento Territorial (actividad comercial complementaria únicamente para locales para el consumo de alimentos) – que el predio se localiza en zona de tejido residencial, según IGAC el predio tiene destinación “HABITACIONAL (A), por lo tanto, no cumple con las normas referentes a destinación (fl. 129 cuaderno 1), no pueden funcionar en la Urbanización Terrazas de Santa Inés según el POT.

De acuerdo con la Resolución No. 0018 del 1 de marzo de 2016, el Secretario de Gobierno de esta ciudad, ordenó el cierre definitivo de dicho establecimiento de comercio (fls. 142 a 146). Según reposa en el plenario, al momento de la comunicación de dicho acto administrativo (2 de marzo de 2016) el predio en donde funcionaba estaba desocupado.

En relación con el establecimiento ubicado en la K1B No. 41A-24 predio 010312070005000, matrícula inmobiliaria N° 070-143351, **denominado Juliana Baquero**, se señaló en el formato –Información del Plan de Ordenamiento Territorial (actividad comercial restringida)– se localiza en zona de tejido residencial, según IGAC el predio tiene **destinación “HABITACIONAL (A)**, por lo tanto, no cumple con las normas referentes a destinación para la instalación de la actividad indicada- venta y confecciones de ropa- (fl. 130 cuaderno 1).

Conforme con la Resolución No. 0019 de 1 de marzo de 2016, el mismo funcionario ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio (fls. 148 a 152), decisión que fuera comunicada el 4 de marzo de 2016 a la parte interesada.

Respecto del establecimiento ubicado en la K1B No. 41A-27 predio 010310020004000, matrícula inmobiliaria N° 070-128733, **D” Pelos** se anotó en el formato –Información del Plan de Ordenamiento Territorial – se localiza en zona de tejido residencial, según IGAC el predio tiene

destinación “HABITACIONAL (A), por lo tanto, no cumple con las normas referentes a destinación y no puede funcionar allí (fl. 131 cuaderno 1).

En consecuencia, a través de la Resolución No. 0015 del 1 de marzo de 2016, la Secretaría de Gobierno de la ciudad dispuso el cierre definitivo del establecimiento de comercio. Decisión que fue comunicada el 2 de marzo de 2016 a la representante legal (fls. 164 a 171).

Frente a la empresa OLIMPO SEGURIDAD, las pruebas obrantes en el plenario también denotan que el cierre del establecimiento se dispuso a través de la Resolución No. 0017 de 1 de marzo de 2016, en tanto su ubicación y destinación es incompatible con el uso de suelo dispuesto para la carrera 1H No. 41 B 10 de esta ciudad. Esta decisión fue comunicada el 4 de marzo de 2016 a la parte interesada (fls. 137 a 141).

Los anteriores elementos de prueba demuestran que con el cierre de estos establecimientos de comercio la vulneración del derecho colectivo fue superada de manera parcial. Si bien no existe prueba en el expediente que indique que las órdenes de cierre contenidas en dichas resoluciones fueron efectivamente materializadas -como ocurre con los dos primeros establecimientos de los que sí existe plena prueba- en atención a la presunción de legalidad prevista en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 y al carácter ejecutorio de dichas decisiones según el artículo 89 ibidem, dichos elementos de convicción son suficientes para considerar que la situación fue superada.

Por lo tanto, el Despacho declarará lo pertinente en la parte resolutive de esta providencia.

8.2. Vulneración *parcial* del derecho colectivo en el caso concreto

A diferencia de lo anterior, el Despacho considera que el actual funcionamiento de tres establecimientos de comercio implica una vulneración actual del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

En efecto, en cuanto al establecimiento ubicado en la K1B No. 41A-24 predio 01031197006000, matrícula inmobiliaria N° 070-143299 denominado **Odontológicos Grijalba S.A.**, el Despacho advierte que no cumple con las normas referentes a destinación “**HABITACIONAL (A)**”.

Inicialmente, a través de la Resolución No. 0014 de 1 de marzo de 2016, la Secretaría de Gobierno de la ciudad ordenó el cierre del establecimiento en mención, al constatar que no cumplía con las normas referentes a usos del suelo de la zona para el ejercicio de actividades odontológicas (Fls. 310 a 314). No obstante, a través de la Resolución No. 0140 del 02 de noviembre de 2016, el Secretario de Gobierno del Municipio de Tunja repuso la decisión adoptada al constatar que la misma había sido adoptada sin el

seguimiento del procedimiento establecido en el artículo 47 del CPACA. En concreto, ordenó:

“ARTÍCULO PRIMERO: REPONER la decisión tomada mediante la Resolución 014 del 01 de marzo de 2016, proferida por el Secretario de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Tunja, mediante la cual se ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio con enseña comercial **ODOMEDICOS GRIJALBA S.A.S.** propiedad de la sociedad **ODOMEDICOS GRIJALBA S.A.S.** con N.I.T. 900686723-5, cuya actividad comercial es **ACTIVIDADES MEDICAS ODONTOLÓGICAS**, ubicada en la Carrera 1 B No. 41ª-24 de esta ciudad revocando dicha orden por las razones expuestas en la parte motiva.

ARTÍCULO SEGUNDO: en consecuencia de lo anterior en su lugar, sanear las presentes diligencias, adecuándolas al artículo 47 del CPACA y continuar con el trámite legal establecido una vez notificada y ejecutoriada la presente.
(...)

En dicha resolución, la Administración municipal aclaró que la reposición de las actuaciones no implicaba la terminación del proceso administrativo en contra de la empresa, por cuanto evidenció que existía un incumplimiento a los requisitos establecidos en la Ley 232 de 1995. Aseveración que este Despacho comparte, por cuanto el formato de información del plan de ordenamiento Territorial – POT No. 010311970016000 incorporado al expediente, da cuenta que el citado establecimiento no puede funcionar en la carrera 1B No. 41 A-24 de la Urbanización Terrazas de Santa Inés de la ciudad de Tunja, por ser un sector de uso residencial, en la que se encuentra restringida la actividad que desarrolla como es la práctica médica, secundaria practica odontológica adicionales de apoyo, diagnóstico y comercio al por mayor de otros productos N.C.P. (fls. 230 y 231 Cuaderno 1).

Es de anotar que el certificado allegado con la contestación de la acción popular CUS-LOTE-448/2013 corresponde a otro predio ubicado en la calle 75 No. 1-24 que no es el ocupado por ODOMEDICOS GRIJALBA S.A.S. por consiguiente no puede continuar funcionando en la Urbanización Terrazas de Santa Inés.

En cuanto al establecimiento denominado **distribuidora de belleza Beauty Supply** ubicado en la calle 41 No. 1-04 Lo 92F, predio 010312070005000, matrícula inmobiliaria N° 070-143351, el Despacho también constata que según el formato –Información del Plan de Ordenamiento Territorial – se encuentra localizado en zona de tejido residencial y que según IGAC el predio tiene **destinación “HABITACIONAL (A)**, por lo tanto, no cumple con las normas referentes a destinación, (fl. 127 cuaderno 1).

Respecto de la empresa ubicada en la calle 41No. 1-04 Lo 92F, predio 01031207005000, matrícula inmobiliaria N° 070-0143351 denominada **tienda los superhéroes**, consta en el formato –Información del Plan de

Ordenamiento Territorial – que el mismo se encuentra localizado en zona de tejido residencial, según IGAC y por lo tanto el predio tiene **destinación “HABITACIONAL (A)**. En esa medida, tampoco cumple con las normas referentes a destinación. (fl. 128 cuaderno 1).

Esta situación fue corroborada por el propio Municipio de Tunja, quien expidió las Resoluciones 012 y 011 de 1° de marzo de 2016, mediante las cuales dispuso en su orden el cierre de las aludidas empresas. Decisiones que fueron revocadas a través de las Resoluciones No. 0136 y 0135 de 2 de noviembre de 2016 (fls. 594-600, 605-611 cuaderno 2), sustentados en consideraciones relativas a la aplicación del artículo 47 del CPACA.

El juzgado considera que a pesar de que el Municipio de Tunja a través de su Secretaría de Gobierno se encuentra adelantando los procedimientos administrativos para garantizar los usos del suelo de acuerdo con el plan de ordenamiento territorial, lo cierto es que no existe en el expediente prueba de que a la fecha hubiese adoptado una decisión de fondo por la administración del municipio.

Esta indefinición en la actualidad redunda en la afectación del derecho colectivo y por lo tanto es imperativa su protección. Por lo tanto, el Despacho ordenará al municipio de Tunja a **que en un plazo máximo de seis (6) meses**, culmine los procesos administrativos que se siguen en contra de Odontológicos Grijalba S.A., la Distribuidora de belleza Beauty Supply y la Tienda los superhéroes, en aras de salvaguardar a estos posibles infractores el debido proceso y el derecho de defensa dentro del trámite administrativo propiamente dicho, al tiempo que garantice la vigencia del derecho colectivo en comento.

Finalmente, en relación con los denominados establecimientos PRODUCTOS NATURALES ANWAY y SMOKING FIDOS, no se acreditó que funcionen como establecimientos de comercio, razón por la cual no se emitirá pronunciamiento frente a estos.

9.- Anotaciones finales

Aunque la formulación del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos obedecía al funcionamiento de unos establecimientos de comercio específicos que fueron detallados en la demanda, lo que en respeto al debido proceso impediría ordenar el cierre de otros que no fueron vinculados al presente trámite, lo cierto es que nada imposibilita a este Despacho adoptar las medidas preventivas o correctivas a que hubiere lugar de acuerdo con el ordenamiento jurídico a que hubiere lugar de acuerdo con el ordenamiento jurídico o a imprimir celeridad y concreción a los trámites que con ocasión de estas irregularidades se adelanten.

El decurso procesal permite inferir de manera razonable que en la Urbanización Santa Inés aún puede persistir el funcionamiento de algunos establecimientos de comercio que no fueron vinculados a este proceso y que no cumplen con las normas sobre uso de suelo. Por lo tanto, para evitar que dicha situación irregular perdure en el tiempo, el Despacho ordenará al

Municipio de Tunja para que proceda a elaborar un censo de los establecimientos comerciales que funcionen a la fecha en la Urbanización Terrazas de Santa Inés a fin de establezca la compatibilidad de su actividad con las normas urbanísticas.

Para el cumplimiento de la orden se le concederá un plazo máximo de **seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia**, censo que deberá ser puesto en conocimiento de este juzgado en un plazo máximo de **quince (15) días contados a partir de su finalización**. Una vez elaborado el censo y verificado que alguno o varios establecimientos posiblemente infringen las disposiciones sobre uso de suelo, el municipio deberá iniciar la actuación correspondiente. De cada una de estas actividades el municipio deberá allegar el respectivo soporte documental.

10.- Costas

En las acciones populares, conforme al artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con la sentencia de unificación del Consejo de Estado⁴⁰, en la que señala:

" PRIMERO: Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así:

2.1 El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

(...)

2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso."

El Despacho condenará en costas al Municipio de Tunja al prosperar parcialmente las pretensiones de la presente acción, teniendo en cuenta la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado citada y a lo previsto en el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso.

⁴⁰CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DE DECISIÓN ESPECIAL No. 27. Providencia del 06 de agosto de 2019. Radicado No. 15001-33-33-007-2017-00036-01. M.P.: ROCÍO ARAÚJO OÑATE.

VIII. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IX. FALLA:

PRIMERO. - **Declárase** no probadas las excepciones de *“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR POR INEXISTENCIA DE ACCIONES U OMISIONES DEL ENTE TERRITORIAL QUE CONLLEVEN A SU RESPONSABILIDAD”*, propuestas por el Municipio de Tunja, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. - **Declárase parcialmente** probada la excepción de ocurrencia de un hecho superado, por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO. - **Declárase parcialmente vulnerado** el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.- Ordenar al Municipio de Tunja, para que por intermedio de su Alcalde en el marco de sus competencias, en un término no mayor a **seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia**, culmine los procesos administrativos que se siguen en contra de Odontológicos Grijalba S.A., la Distribuidora de belleza Beauty Supply y la Tienda los superhéroes, por vulneración del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

QUINTO. – Ordenar al Municipio de Tunja a que proceda a elaborar un censo de los establecimientos comerciales que a la fecha funcionen en la Urbanización Terrazas de Santa Inés a fin de establecer la compatibilidad de su actividad a la luz de las normas urbanísticas. Para el cumplimiento de la orden se le concederá un plazo máximo de **seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia**. Censo que deberá ser puesto en conocimiento de este juzgado, en un plazo máximo de **quince (15) días contados a partir de su finalización**. Una vez elaborado el censo y verificado que alguno o varios establecimientos posiblemente infringen las disposiciones sobre uso de suelo, el municipio deberá iniciar la actuación correspondiente. De cada una de estas actividades el municipio deberá allegar el respectivo soporte documental.

SEXTO. - De acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, ordenar la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia integrado por el Juez titular de este despacho, el actor, un representante de la Alcaldía Municipal de Tunja y la Agente del Ministerio Público delegada ante este Juzgado.

SÉPTIMO. - Negar las demás suplicas de la presente acción, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

OCTAVO. - Se condena en costas al Municipio de Tunja en la suma de \$80.000.

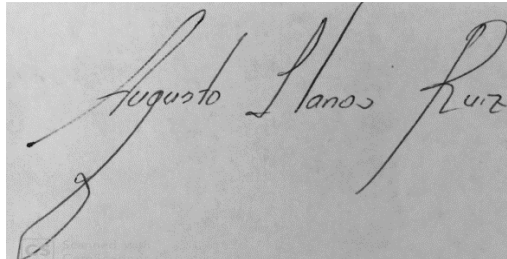
NOVENO. - Para los efectos relacionados con el registro público de acciones populares y de grupo, por Secretaría remítase copia de esta providencia con destino a la Defensoría Regional del Pueblo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

DÉCIMO. - Verificado el cumplimiento de las órdenes impartidas, archívese el proceso, previas las anotaciones del caso en el sistema "Justicia Siglo XXI.

DÉCIMO PRIMERO. - Se acepta la renuncia al poder presentado por la abogada PAOLA ALEJANDRA GARRIDO CUESTA, como apoderada del Municipio de Tunja (fls.943 a 946), según lo establecido en el inciso 4º del artículo 76 del C.G.P.

DÉCIMO SEGUNDO. - Se reconoce personería al abogado HERNÁN DAVID REYES LEÓN, identificado con C.C. No. 1.049.619.199 y T.P. N° 229.765 del C. S. de la J., para actuar como apoderado del Municipio de Tunja, en los términos y para los efectos del poder conferido (fls.947 a 952).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

A photograph of a handwritten signature in black ink on a light-colored background. The signature is written in a cursive style and reads "Augusto Llanos Ruiz".

AUGUSTO LLANOS RUIZ
Juez.