

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO**  
**JUZGADO PROMISCOU DE FAMILIA**

Villeta, Cundinamarca, veintiocho (28) de diciembre de dos mil veintidós (2.022).

Ref: Rad. No. 2022-0288, Acción de tutela BLANCA NIDIA RODRIGUEZ contra ALCALDIA MUNICIPAL DE VILLETA, CUNDINAMARCA y otros. (Decide impugnación).
--

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Se decide en sede de tutela, la impugnación impetrada por la accionante, señora BLANCA NIDIA RODRIGUEZ, contra el fallo proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villeta, Cundinamarca, calendado 23 de noviembre de 2022 (radicado 2022-00310-00) mediante el cual se negó la acción constitucional incoada.

**ANTECEDENTES**

En síntesis, refiere la accionante que es propietaria hace más de 30 años del establecimiento comercial denominado “Estadero el encanto donde Nidia” que funciona como bar, con servicio de licores a la mesa, así como el acompañamiento de mujeres, funcionando acorde a la ley y que según el POT corresponde al sector rural de Villeta.

Refiere que la Inspección de Policía accionada la visitó previniéndola de no poder continuar con sus actividades comerciales, debido a que no contaba con el concepto de uso de suelos para tal fin, calificando como falsa dicha apreciación porque dice tener el documento que le permite el uso que le da al suelo donde funciona su negocio.

Afirma que el hecho de no poder continuar desarrollando la actividad comercial la afecta económicamente, así como a sus trabajadoras y que su negocio está ubicado en un lugar alejado de viviendas urbanas, parques infantiles, hospitales o iglesias.

**Respuesta de las accionadas**

OFICINA DE PLANEACION MUNICIPAL: Refiere que dicha dependencia no le corresponde hacer control policivo urbanístico, por lo que no está legitimada por pasiva, sin embargo, afirma que el uso del suelo el inmueble donde se ubica el establecimiento de comercio objeto de esta acción, no se encuentra en el UPU 16 y que el negocio está ubicado donde el uso del suelo se encuentra prohibido.

La Alcaldía e Inspección de Policía Municipal, guardaron silencio en primera instancia.

En segunda instancia, con providencia del 19 diciembre de 2022, se ordenó a las entidades accionadas rindieran información sobre el establecimiento comercial de la accionante, pero solamente el señor Inspector de Policía accionado, manifestó que luego de realizar visita al establecimiento de comercio en mención, se evidenció que, si contaba con el certificado de uso de suelos expedido por la Oficina de Planeación, pero según información descrita, la actividad comercial allí desarrollada no es compatible con el uso del suelo permitido, cuyo uso principal es:

*“Artículo 104 Acuerdo 016 de 2011: Agropecuario tradicional a semi mecanizado y forestal se debe dedicar el 15% del predio para uso forestal protector productor para promover la malla vial ambiental...”*

Por lo cual, refiere, es un comportamiento contrario a la convivencia respecto de la actividad económica refiriendo: “...incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación, y la medida correctiva a la cual estaría sujeta es multa general tipo 4; suspensión definitiva de actividad...”

En consecuencia, solicita se niegue el amparo constitucional deprecado.

### **Sentencia de primera instancia:**

El juez de conocimiento decidió la tutela mediante proveído de fecha 23 de noviembre de 2022, donde memoró, en primer orden, los antecedentes del debate, luego de lo cual se ocupó de la actuación surtida y análisis de pruebas que se hiciera en oportunidad.

En lo que respecta al fondo del asunto, consideró la juez de tutela que la acción adelantada, para el caso concreto no es posible adoptar decisiones que son de competencia exclusiva de las autoridades administrativas porque se comportaría una grave intromisión en la autonomía funcional de ellas, riñendo con el carácter residual de la acción de tutela, menos aún cuando lo que se pretende es desvirtuar el control urbanístico por el uso del suelo que realizan las autoridades policivas sobre los establecimientos de comercio surtidas al interior de un procedimiento.

En consecuencia, no le corresponde al juez de tutela realizar un control de legalidad a un acto o procedimiento administrativo, el cual tiene señalado un trámite especial.

En consecuencia, negó los derechos fundamentales incoados contra las entidades accionadas.

### **La impugnación:**

Dentro de la oportunidad procesal, la parte accionante impugnó la decisión adoptada, cuyo conocimiento correspondió a este despacho judicial por reparto.

Así pues, comentado como se encuentra el trámite dado a la presente acción se procede a revisar la procedibilidad de la impugnación, previo las siguientes,

## **CONSIDERACIONES**

Este Juzgado es competente para conocer de la impugnación propuesta por la accionante sobre el derecho fundamental de la accionante y no existiendo pruebas por practicar, es del caso pronunciarse de fondo en la impugnación presentada.

Desde que entró en vigencia la Carta Política del año de 1991, se admitió en el derecho positivo del país la acción de tutela prevista en el artículo 86, que fue reglamentada por el Gobierno Nacional mediante el decreto 2591 de 1991. En consecuencia, toda persona tiene acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúa en su nombre, la protección inmediata de sus derechos Constitucionales fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala el citado decreto.

**Improcedencia de la acción de tutela para resolver asuntos relacionados con el uso de los suelos en los planes de ordenamiento territorial**

De acuerdo con la Carta Política de 1991, Colombia se define como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (artículo 1º). A su turno, los artículos 286, 287 y 288 Superiores establecen que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los resguardos indígenas, los cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, al tiempo que distribuyen sus competencias con la Nación de conformidad a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La Corte Constitucional en su sentencia T-560 de 2017<sup>1</sup>, refirió:

*“...En esa línea, los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución Política, el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -Ley 9ª de 1989-, hacen mención a la competencia de los municipios para definir y modificar el ordenamiento de los territorios. Precisamente, la Ley 388 de 1997, establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento territorial, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción (artículo 1º), a través de la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (artículo 7º).*

*En este contexto, esta Corporación ha señalado que el Plan de Ordenamiento Territorial es el “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.*

*Así, se ha entendido que el Plan de Ordenamiento Territorial constituye un instrumento fundamental para cumplir la función del ordenamiento territorial y dentro de ella la de los usos del suelo, pues mediante este instrumento se pretende “salvaguardar los intereses generales que confluyen en el ámbito de la propiedad privada mediante la definición de una regulación que asegure un disfrute de este derecho individual que sea socialmente útil o compatible con las necesidades colectivas (...)”.*

*De lo expuesto, se puede colegir la trascendental tarea asignada a los alcaldes y concejos distritales y municipales, de conformidad con los artículos 311 y 313 numeral 7, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, y lo imprescindible que resulta su participación en la reglamentación de los usos del suelo. En esa dirección ha dicho la Corte:*

*“Lo fundamental que es que, en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento identificador de la esencia y determinante del desarrollo práctico del régimen territorial previsto por la Constitución”.*

*Desde esa perspectiva, queda claro que, conforme al principio de autonomía territorial, es el Concejo municipal quien debe determinar los usos de los suelos a través de los Planes del Ordenamiento Territorial. Por lo anterior, si un juez de tutela se ve forzado a conocer de un asunto relacionado con la clasificación o el uso del suelo, este se debe limitar a analizar la inminencia del peligro que se cierne sobre los derechos fundamentales alegados y tomar medidas que los garantice, pero sin exceder su competencia. En este sentido, el operador judicial no podrá entrar a modificar los usos del suelo de un POT, pues existen los mecanismos legales y judiciales para ello, señalados en la Ley 388 de 1997 y la Carta Política.*

*De igual manera, bajo el entendido que los Planes de Ordenamiento Territorial, son actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, no resulta procedente la acción de tutela, en virtud de lo señalado en el artículo 6, numeral 5 del Decreto 2591 de 1991. Al respecto, este Alto Tribunal ha precisado que “la acción de tutela no procede para controvertir actos de carácter general, aun cuando su contenido pueda ser contrario a normas sobre derechos fundamentales, porque para ello se han previsto otras vías procesales”.*

*No obstante, lo anterior, es de resaltar que, excepcionalmente, es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de carácter*

---

<sup>1</sup> Magistrada Ponente: Dra. Diana Fajardo Rivera

*general se origina la vulneración o amenaza a algún derecho iusfundamental. Para el efecto, el accionante deberá demostrar la configuración de un perjuicio irremediable en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional anteriormente reseñados.*

En conclusión, la acción de tutela no resulta procedente para controvertir actos y decisiones de entidades territoriales relacionadas con el uso de los suelos previamente establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial, salvo que en el asunto objeto de estudio, se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales de quien solicita el amparo constitucional.

De esta manera, existiendo otro medio de defensa judicial idóneo, la tutela en principio es improcedente para controvertir los actos de las entidades administrativas, más en tratándose de uso de suelos dentro del territorio de su competencia, inclusive cuando se imponen sanciones, salvo cuando las circunstancias concretas del caso y los derechos fundamentales involucrados en el mismo tornan ineficaces las acciones contenciosas administrativas o implican la inminencia de un perjuicio irremediable para el actor.

De tal suerte que las entidades administrativas aquí accionadas bien pueden aplicar la norma que rige el uso del suelo dentro de competencia territorial, aplicando las medidas o sanciones para ello establecidas y respetando el procedimiento previsto en la ley y específicamente en los actos o acuerdos expedidos para tal fin.

### **CASO CONCRETO**

De la situación fáctica expuesta al inicio de esta providencia, se desprende que las entidades accionadas, específicamente la Inspección de Policía advierten so pena de sanción a la accionante, al no cumplir ésta con la normatividad emitida en el municipio de Villeta para el uso de suelos y que se encuentra establecida en el POT mediante el Acuerdo 016 de 2011 municipal. Tal advertencia o sanción fue impuesta con base en las prerrogativas públicas que tienen las entidades accionadas para hacer cumplir el ordenamiento territorial que les compete, tales como verificar el estado de las instalaciones, viviendas o establecimientos de comercio, e incluso cerrar o suspender a los infractores hasta tanto no cumplan con lo ordenado en los actos administrativos que se emiten para estos casos.

En el caso objeto de revisión, encuentra el Despacho que no se violó ningún derecho fundamental a la accionante, por cuanto se le impuso una sanción y/o advertencia de adecuar su negocio con base en el uso de suelos establecido para el municipio de Villeta, en especial en su área rural donde reside y tiene su negocio la actora.

Es de anotar, que las entidades accionadas permiten que se realicen los procedimientos conforme a la norma expedida para los fines correspondientes, el cual aprueba la interacción entre usuario y entidad, buscando las alternativas posibles que admitan al primero subsanar lo petitionado y a la segunda, una solución democrática y participativa.

Igualmente, los requisitos que deben cumplir con las normas de funcionamiento para la atención al público, se encuentran reguladas por la Ley 232 de 1995 que en su artículo 2 establece que no obstante lo dispuesto, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos, numeral 1:

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

Además de los requisitos de la Ley 232 que se encuentran regulados por el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 por medio de la cual se reglamentan los requisitos que se deben cumplir previamente a la iniciación de cualquier actividad económica, prescribiendo que:

*“Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que, siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:*

1. *Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación...”*

Encuentra este funcionario que las entidades aquí accionadas no vulneraron los derechos de la actora, pues la demandante en tutela tiene otros medios administrativos para alcanzar su cometido, esto es, continuar con el negocio que dice desarrollar en el sector rural del municipio, es decir, la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, pero para su ejercicio, deberá cumplir con los permisos previos y requisitos de ley.

Lo que resulta en el presente caso es confirmar la sentencia de primera instancia, a efectos de que la accionante se notifique personalmente de la misma y proceda de conformidad con lo establecido en la norma a utilizar los recursos que crea pertinentes para su caso. Todo lo anterior, con pleno respeto de las garantías constitucionales de la actora.

En consecuencia, la providencia del Juez de instancia que negó la protección de los derechos fundamentales invocados por la accionante será confirmada en los términos señalados.

## DECISIÓN

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Promiscuo de Familia de Villeta, Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO:** **CONFIRMAR** el fallo de Tutela proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villeta, Cundinamarca, de fecha 23 noviembre de 2022.

**SEGUNDO:** **NOTIFICAR** virtualmente esta decisión a los interesados en el término que establece la Ley y por el mecanismo más expedito.

**CUARTO:** **REMITIR** la presente actuación con destino a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE y CÚMPLASE,

Firmado Por:  
Jesus Antonio Barrera Torres  
Juez Circuito  
Juzgado De Circuito

**Promiscuo 001 De Familia**

**Villete - Cundinamarca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8655a9d2e8af18b08135d718e1a8442a61f478eb48abc3ea9fe86025dbe5333d**

Documento generado en 28/12/2022 01:59:52 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**