

JUZGADO CIVIL MUNICIPAL DE FACATATIVÁ

Acción de Tutela : 2526920410032019-00508-00
Accionante : José Ignacio Rodríguez Cristancho,
Carolina Nocua Cárdenas, Dora Emile
Sierra Cárdenas, Harold Smith Garzón
Campos, Geovanni Garzón Campos,
Miguel Ángel Lomelin Becerra, Luz Nancy
Molina Pulido, Luis Daniel Sánchez Suavita
Accionadas : Inspección Sexta Municipal de
Facatativá, Alcaldía Municipal de
Facatativá y Secretaría de Urbanismo de
Facatativá

Facatativá, Cundinamarca, treinta y uno (31) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Cuestión

Procede el Despacho a proferir el fallo que jurídicamente corresponda, dentro de la presente acción constitucional.

Parte accionante

La solicitud fue presentada por los señores José Ignacio Rodríguez Cristancho, Carolina Nocua Cárdenas, Dora Emile Sierra Cárdenas, Harold Smith Garzón Campos, Geovanni Garzón Campos, Miguel Ángel Lomelin Becerra, Luz Nancy Molina Pulido y Luis Daniel Sánchez Suavita, quienes bajo la gravedad del juramento afirmaron no haber interpuesto otra acción de igual estirpe en razón de los mismos hechos.

Parte accionada

La acción se dirigió en contra de la Inspección Sexta de Policía, la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Urbanismo, las tres del municipio de Facatativá.

Solicitud de Tutela

Precisan los accionantes en forma puntual, que: i. La actividad comercial que desempeñan en Facatativá, tiene una permanencia pacífica e ininterrumpida que cuenta con 7 a 10 diez años de antigüedad, misma que ha contado con el permiso de la administración municipal tras el

cumplimiento de los requisitos legales establecidos, ii. Se encuentran organizados en 6 establecimientos de comercio, ubicados en el sector denominado las piedras en Facatativá, así: Yerbabuena calle 5 N° 11 - 41, propiedad de Luis Daniel Sánchez Suavita, Varichara calle 5 N° 11 - 43, propiedad de José Ignacio Rodríguez Cristancho, El Tunjo calle 5 N° 12 A 03, propiedad de Luz Nancy Pulido Molina, Me Importa Un Carajo calle 5 N° 12 - 73, propiedad de Dora Emilse Sierra Cárdenas, Akros calle 5 N° 12 - 73, propiedad de Miguel Ángel Lomelin Becerra, y The One calle 5 N° 12-81, propiedad de Edison Geovanni Garzón Campos, iii. El día 10 de mayo de 2019, la Inspectora Sexta de Policía de Facatativá, bajo el pretexto que los locales comerciales incumplían con el requisito de uso de suelo, ordenó el cierre definitivo de tales establecimientos, orden que junto con miembros de la Policía Nacional, ejecutó el 21 de junio de 2019, iv. El POT vigente se encuentra demandado, no obstante, cuentan con un concepto de uso de suelo emitido en septiembre de 2008 sin fecha de expiración, que no puede ser modificado por arbitrio de la administración, v. En las órdenes de policía, se imputa a los establecimientos objeto de sanción, la realización de actividades relacionadas con la venta y consumo de bebidas alcohólicas, las cuales, según la decisión administrativa, resultan incompatibles con el uso del suelo autorizado; sin embargo, el acto administrativo carece de prueba que apunte a demostrar tal afirmación, vi. Al proceso administrativo que adelantó la Alcaldía de Facatativá, nunca fueron citados los trabajadores de los mencionados establecimientos, situación que afecta su debido proceso por cuanto de allí percibían sus ingresos, vii. A pesar que contra las decisiones de la inspección Sexta de Policía, se presentaron los respectivos recursos de reposición y apelación, los mismos fueron adelantados sin contar con la intervención de los accionantes, viii. Tras la sanción impuesta por la administración municipal, han iniciado la acción correspondiente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; a pesar de ello, es inminente la generación de un perjuicio irremediable que se concreta en afectación al mínimo vital, salud, educación, alimentación y vivienda digna, pues su única fuente de ingresos devenía de los establecimientos objeto de cierre; y, ix. La conducta de la administración quebranta: a. El derecho a la igualdad, porque solo cerraron 6 de los 30 negocios del sector, b. El derecho al debido proceso, porque las ordenes emitidas carecen de sustento jurídico, c. Los derechos de los trabajadores, porque a pesar que las órdenes les afectarían en su trabajo, vida, vivienda digna, integridad personal, educación, etc., jamás fueron vinculados al trámite adelantado, d. El derecho al trabajo y al mínimo vital propio y de sus familias, porque durante los últimos años, siempre han ejercido sus actividades de comercio basados en una confianza legítima, e. A la integridad personal, porque al no poder continuar con su actividad, se les está limitando el acceso a lo necesario para cubrir las necesidades básicas para subsistir, y f. A la educación, porque al no contar con los recursos económicos obtenidos por cuenta de la actividad sancionada, sus hijos menores de edad no podrán continuar en los planteles educativos a los que se encontraban inscritos.

Con fundamento en los anteriores hechos, pretenden que: a. Se amparen sus derechos fundamentales a la igualdad, confianza legítima, igualdad, debido proceso, trabajo, mínimo vital, educación, y los demás que se consideren amenazados o vulnerados, b. Se declaren nulas, se revoquen y/o se inapliquen las ordenes de policía expedidas el 10 de mayo de 2019 por la Inspección Sexta de Facatativá, las que ordenaron los cierres de los 6 establecimientos en cuestión, c. Se ordene la apertura inmediata de tales establecimientos de comercio; y, e. Se ordene a quien corresponda, oficiar a la Policía Nacional con el fin de levantar los sellos de cierre impuestos en los establecimientos.

Actuación procesal

Este Juzgado asumió el conocimiento de la acción instaurada y conforme a lo preceptuado en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, solicitó los informes del caso a las entidades accionadas. Lo anterior, con el fin que las mismas ejercieran su derecho fundamental al debido proceso, y a la vez suministraran la información necesaria para las resultas del procedimiento.

Igualmente, y con el fin de conocer el tiempo de ejecución de la actividad comercial de cada uno de los accionantes *propietarios*, se ordenó oficiar a la Cámara de Comercio de Facatativá y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

De otra parte, teniendo en cuenta el argumento basado en el principio de confianza legítima, y la posibilidad de hallarse ante un perjuicio irremediable, se solicitaron algunas aclaraciones a los accionantes; también se les requirió para que dilucidaran el objetivo o alcance del concepto de uso de suelo expedido a favor de un tercero ajeno a la solicitud de tutela.

Finalmente, se requirió a los accionantes *no propietarios* para que dieran cuenta de su interés en la solicitud.

Contestación de la demanda

Los representantes de las accionadas en términos generales y en un solo documento, precisaron la manera en la que se adelantó la actuación administrativa base de lo que se reclama, y argumentaron que cada uno de los procedimientos adelantados en los establecimientos de comercio, se ajustan a la Ley y a la Constitución. Así pues, solicitaron se nieguen las pretensiones de la tutela.

Competencia

Es competente este Juzgado de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto Reglamentario 2591 de 1991 que fija el factor territorial, pues el hecho que motivó la demanda surte efectos dentro de esta jurisdicción, pues es aquí el lugar de domicilio de las accionadas.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, norma que debe respetarse para el reparto, la solicitud fue debidamente radicada.

Consideraciones del Despacho

El artículo 86 de nuestra Constitución Política consagra la acción de tutela, cuya razón de ser no es otra que la de conceder a toda persona un procedimiento preferente y sumario para reclamar ante los jueces de la república la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando considere que han sido violados o se encuentren amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos expresamente previstos en el ordenamiento; precepto constitucional desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, el cual a su vez se encuentra reglamentado por el Decreto 306 de 1992.

Ubicados dentro del marco conceptual y jurídico, de cara a los planteamientos de los accionantes y de quienes representan los intereses de las accionadas, ha de resolverse si la acción constitucional de tutela, reviste la idoneidad para resolver la discusión existente entre los extremos procesales.

Así, sólo en el caso que la acción resulte procedente e idónea, se evaluará si el comportamiento de las demandadas, constituyó una afrenta a las garantías que el accionante, considera vulneradas y de esta manera llegar a la solución que de éste Despacho se reclama.

Para esclarecer tal situación, se cuenta con las afirmaciones contenidas en la solicitud de tutela, los documentos allegados con esta pieza procesal, la respuesta conjunta de los representantes de las accionadas junto con los respectivos anexos, la información rendida por la Cámara de Comercio de Facatativá y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y las aclaraciones efectuadas por los accionados el 22 de julio de 2019, probanzas que llevan a concluir, que:

- Los establecimientos de comercio objeto de debate y sus propietarios conforme a la información que registra Cámara de Comercio y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-, se encuentran en la siguiente condición:

Propietario	Establecimiento	Fecha de matrícula ante Cámara de Comercio	Fecha de reporte de actividad --expendio de bebidas alcohólicas "5630"...- a la DIAN
José Ignacio Rodríguez Crispancho	Café Bar Varichara	20 de junio de 2017	20 de junio de 2017
Dora Emilse Sierra Cárdenas	Me Importa un Carajo	14 de marzo de 2019	14 de marzo de 2019
Edison Geovanni Garzón Campos	Café Karaoke pub The One	6 de junio de 2018	Sin registro
Miguel Ángel Lomelin Becerra	Café Bar Acros	10 de mayo de 2018	10 de mayo de 2018
Luis Daniel Sánchez Suavita	Yerbabuena Net	24 de febrero de 2017	24 de febrero de 2017

El establecimiento denominado El Tunjo, propiedad de Luz Nancy Molina, no se encuentra registrado en las entidades mencionadas. No obstante, para esta accionante, se encontró un reporte de actividad con código 5630, esto es, "expendio de bebidas alcohólicas..." en la DIAN que data del 5 de febrero de 2008, y una matrícula mercantil del mismo año a su nombre, que refiere la razón social Bar Galeys, con dirección de domicilio calle 5 No. 12-41, cancelada desde el 12 de julio de 2015, en razón a la aplicación del artículo 31 de la Ley 1727 de 2014, lo que traduce que el (la) comerciante dejó de lado su obligación de renovar su matrícula mercantil durante los últimos cinco (5) años, en forma continua.

- A pesar de lo anterior, con las afirmaciones plasmadas por los accionantes en su solicitud de tutela, podría indicarse que los demandantes operaban en tales establecimientos o locales desde el 2009, *-tomando como punto de partida los diez años de permanencia esbozados-*, pero aquello no sería razón válida para que entonces estos desconocieran lo que la Ley 232 de 1995, vigente para aquella época, precisaba respecto a la obligatoriedad para el ejercicio de los establecimientos abiertos al público respecto de cumplir con las normas referentes al uso de suelo y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio, situación que luego de la expedición de la Ley 1801 de 2016, fue refrendada.

- A lo anterior, se aúna que los documentos obrantes a folios 362, 364 y 366, refieren con suma nitidez, que los encargados de dos de los establecimientos en cuestión, tenían pleno conocimiento del concepto de uso de suelo "prohibido", y que el concepto de uso de suelo del 2008 anexo a la solicitud, resultó inane si se tiene en cuenta que quien lo requirió jamás lo utilizó, pues según Cámara de Comercio la propietaria del Bar Galeys era Luz Nancy Molina quien a pesar de haber tenido la oportunidad no acreditó en debida forma su parentesco con el destinatario del mismo, así pues ha de recordarse el contenido del artículo 167 del CGP, en concordancia con el artículo 256 ibídem.

- Ahora, refiriéndonos a las aclaraciones de la señora Luz Nancy, es imperioso traer a colación que ésta afirmó sin dubitación alguna, que el local o establecimiento no ha funcionado de manera recurrente o permanente en



el tiempo –situación que se acompasa con la cancelación de matrícula antes referida-, razón por la cual resulta lógico que al momento de la verificación realizada por la autoridad administrativa, no se hubiera encontrado documento alguno para el funcionamiento del lugar, tal como se evidencia a folio 223 de la encuadernación.

- En cuanto a los establecimientos Café Bar Varichara, Café Karaoke pub The One, Café Bar Acros, y Yerbabuena Net, propiedad de José Ignacio Rodríguez Cristancho, Edison Geovanni Garzón Campos, Miguel Ángel Lomelin Becerra, y Luis Daniel Sánchez Suavita, se constató que pese a la debida notificación de las ordenes de policía números 003 del 10 de mayo de 2019, 009 del 17 de junio de 2019, 007 del 17 de junio de 2019, y 010 del 17 de junio de 2019, la primera el 17 de mayo de 2019, la segunda el 5 de julio de 2019, y las dos últimas el 25 de junio de 2019, no se promovió algún recurso que permitiera consultar en segunda instancia la decisión tomada por la Inspección Sexta de Policía de Facatativá, luego no puede pretenderse que dicha falencia sea solventada a partir de esta solicitud. Situación a la que se aúna que los tres últimos contaban con apoderado judicial.

- No sucede lo mismo con los establecimientos propiedad de Dora Emilse Sierra Cárdenas y Luz Nancy Molina, pues pese a que las mismas a través de apoderado judicial interpusieron los recursos de ley, estos fueron resueltos desfavorablemente a sus intereses, habida cuenta la no existencia de los documentos requeridos para el funcionamiento del local comercial, tal como lo dispone el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016. A pesar de lo anterior, es dable recordar que en el primer caso, desde el año 2017, se conocía del concepto de uso de suelo prohibido (fl. 362), situación que debió darse a conocer por la señora Sara Rodríguez a Dora Emilse Sierra Cárdenas, y en el segundo lo ya expuesto para el establecimiento Bar Galey y la señora Luz Nancy Molina.

- En lo que hace referencia al señor Harold Garzón Campos, no se entiende cómo éste indica que se trasgreden sus derechos de trabajador si de una parte sus intereses en el proceso administrativo adelantado por la Inspección Sexta de Policía fueron representados por el propietario del establecimiento donde informaba trabajaba –quien además constituyó abogado-; y de otra, fue él quien en dos oportunidades, con nombres de establecimientos diferentes, pero para la misma dirección en la que ahora funciona el Café Karaoke pub The One, quien en el año 2017, ante la Secretaría de Urbanismo del municipio, propendió por la obtención favorable del concepto de uso de suelo, encontrando como respuestas de tal ente: CATEGORÍA DE USO: PROHIBIDO (fls. 362 y 364).

- En lo referente a la señora Carolina Nocua, se entiende que es la compañera del propietario del establecimiento Café Bar Varichara y a la vez su empleada, pero no se explica la razón de su dicho en cuanto a que

no se le tuvo en cuenta para el procedimiento administrativo adelantado, si es apenas lógico que la misma se hallaba representada como trabajadora por José Ignacio Rodríguez.

- En cuanto a las afirmaciones de quebrantar los derechos al mínimo vital de los hijos de los accionantes, habrá de precisarse que jamás alguno de los accionantes demostró la existencia de los mismos, de conformidad con los artículos 167 y 256 del CGP.

- Llama la atención el hecho que los señores Edison Geovanni Garzón Campos, Miguel Ángel Lomelin Becerra y Luis Daniel Sánchez Suavita, afirmen que la autoridad administrativa quebrantó derechos fundamentales en los procesos de policía adelantados, si de las diligencias de audiencia pública llevadas a cabo, se extrae que su apoderado judicial se comprometió a encontrar un local comercial en sitio permitido para seguir con la misma actividad o realizar el cambio de la actividad económica en cada caso para el 25 de junio de 2019. Así pues, surge la inquietud de para qué se llevó a cabo tal propuesta si no se iba a cumplir; y más aún, porqué ahora se pretende desconocer el compromiso adquirido por cada uno, radicando esta solicitud.

- Así, no puede desconocerse que ninguno de los solicitantes cuenta con documentos idóneos para acreditar que sus establecimientos de comercio, o donde trabajaban, llevaban más de 7 o 10 años operando ininterrumpidamente en el sitio "las piedras"; y menos aún, que en algún momento contaron con los requisitos exigidos por la ley para el funcionamiento de este tipo de establecimientos, lo que de contera hace imposible la aplicación al principio de confianza legítima reclamado.

Dicho lo anterior, es necesario retornar al tema de la procedencia de la acción, debiendo indicar que este no es el escenario idóneo para lograr la suspensión, anulación o revocación de los actos administrativos por los que se reclama, pues ha de recordarse que los mismos gozan de presunción de legalidad, y por ello son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia de la H. Magistrada Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, el 7 de noviembre de 2012, precisó: *"Es así porque, si bien los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la Administración encaminadas a producir efectos jurídicos, son susceptibles de judicialización por parte de esta jurisdicción a través de las acciones establecidas en los artículos 84 y 85 del C. A. A., lo cierto es que se encuentran amparados por la presunción de legalidad derivada del sometimiento coercitivo de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico, propio de los Estados Sociales de Derecho y, por lo mismo, su control judicial se encuentra sujeto a una carga procesal de alegación por parte de quien pretenda desvirtuar la presunción, demarcando de esa forma tanto el terreno de defensa para el demandado como el ámbito de análisis*



para el juez y el alcance de su decisión. En efecto, entre los requisitos de las demandas contra la jurisdicción contencioso administrativa, el artículo 137 (numeral 4º) ibídem, exigió que en la impugnación de actos administrativos se indiquen las normas violadas y se explique el concepto de su violación".

Se repite entonces que el proceder de la administración -el que se considera no ajustado a derecho-, puede ser controvertido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante la acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho, contemplada en el artículo 138 del CPACA, mismo que admite la interposición de medidas cautelares con el fin de pacificar los presuntos yerros en que pudo haber incurrido la pasiva, las cuales vale anotar son gestionadas con suma prontitud en aquellos procedimientos.

Frente al mismo tópico, nuestro Máximo Tribunal Constitucional, mediante Sentencia SU-1070 de 2003, expuso: «1º) Los medios y recursos judiciales ordinarios constituyen los mecanismos preferentes a los cuales deben acudir las personas para invocar la protección de sus derechos; 2º) En los procesos ordinarios se debe garantizar la supremacía de los derechos constitucionales y la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P. arts. 4º y 5º); 3º) La tutela adquiere el carácter de mecanismo subsidiario frente a los restantes medios de defensa judicial; su objeto no es desplazar los otros mecanismos de protección judicial, "sino fungir como último recurso (...) para lograr la protección de los derechos fundamentales"¹; y 4º) La protección de derechos constitucionales fundamentales es un asunto reservado a la tutela, en la medida que el ordenamiento jurídico no ofrezca al afectado otros medios de defensa judicial».

Es de anotar que éste despacho no pasa desapercibido que para los establecimientos de los señores Garzón Campos, Lomelin Becerra y Sánchez Suavita, existía una fecha de cumplimiento de compromisos que vencía el 25 de junio de 2019, y que no obstante, la administración municipal en cabeza de la Inspectora Sexta de Policía, procedió con la emisión de las ordenes de suspensión en fechas anteriores; sin embargo, el posible yerro fue subsanando con la fecha de notificación de las mismas y consecuente ejecutoria, situación que se acompasa con la fecha de ejecución de los cierres de los establecimientos, días para las cuales no se había dado cumplimiento a los compromisos adquiridos por el abogado Eder Rolando Valbuena Bustos y que tampoco registra ahora como cumplidos. En todo caso, recuérdese que estos actos administrativos no fueron objeto de recurso alguno.

A más de lo anterior, no puede olvidarse que tratándose de este tipo de procesos policivos, prima el interés general sobre el particular, y que no existe una condición o certificación -verificable- que anteceda al Código

¹ Sentencia SU-544 de 2001.

Nacional de Policía, que les permita hacerse a un amparo por vía del principio de confianza legítima.

Así pues, las medidas reclamadas no resultan impostergables, porque con lo expuesto hasta acá, no hay lugar a evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable, pues basta con que los propietarios de los establecimientos cumplan con los compromisos a los que se comprometieron en su mayoría, esto es, cambien de actividad económica o busquen un local donde puedan ejercer su actividad, para que puedan continuar con la explotación del mismo en forma independiente.

De este modo, se itera que resulta evidente que los actores cuentan con instrumentos para materializar oportuna y efectivamente sus derechos, para que se opongan a las decisiones que encuentren adversas a sus intereses y para que pongan en marcha las acciones necesarias para salvaguardar sus garantías fundamentales, situación que desnaturaliza la inminencia que plantea.

Finalmente, ha de rememorarse que éste procedimiento preferente y sumario que de ninguna manera puede ser tenido como residual, subsidiario o supletorio de los que legalmente se encuentran delimitados, ni para superar falencias presentadas en el trámite ordinario, para revivir etapas procesales fenecidas o propiciar valoraciones que no corresponden a los jueces de tutela. De ahí, que no resulte admisible por esta vía el reproche que se hace respecto de la actividad de la Inspección Sexta de Policía, en la que valga la pena indicar, no encuentra esta instancia, afectación a las garantías elevadas.

No se puede compartir que los debates de índole judicial que cuentan con una debida regulación procesal se disfracen como vulneraciones o amenazas a derechos fundamentales, situación que lamentablemente ha hecho carrera en la praxis jurídica colombiana.

Debe reprocharse la concepción que ha hecho carrera en torno al juez de tutela, que lo concibe con poderes omnímodos en todos los ámbitos de la vida social, nada más alejado de nuestra realidad jurídica, de admitirse lo anterior, llegaríamos al absurdo de consagrarlo como la máxima autoridad del Estado, que no solo tiene la potestad de desplazar a los jueces naturales establecidos normativamente para resolver los litigios que surjan de cualquier tipo de contrato, sino que en otros asuntos se convertiría en un superior jerárquico y funcional de todos los entes administrativos y en muchas ocasiones del órgano legislativo.

En síntesis, no es otro el camino en derecho a seguir, que el de declarar improcedente la acción de tutela instaurada por José Ignacio Rodríguez Crisancho, Carolina Nocua Cárdenas, Dora Emile Sierra Cárdenas, Harold

8

Smith Garzón Campos, Giovanni Garzón Campos, Miguel Ángel Lomelin Becerra, Luz Nancy Molina Pulido y Luis Daniel Sánchez Suavita.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Civil Municipal de Facatativá, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley,

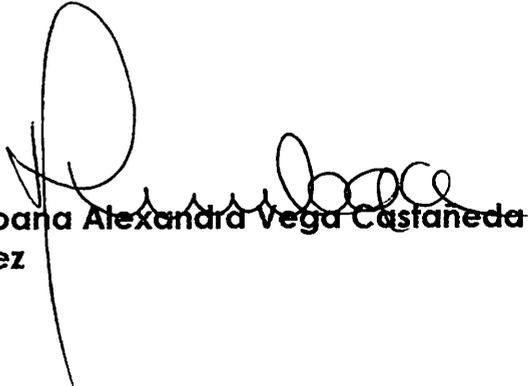
Resuelve:

Primero. Declarar la improcedencia de la acción de tutela instaurada por José Ignacio Rodríguez Cristancho, Carolina Nocua Cárdenas, Dora Emile Sierra Cárdenas, Harold Smith Garzón Campos, Giovanni Garzón Campos, Miguel Ángel Lomelin Becerra, Luz Nancy Molina Pulido y Luis Daniel Sánchez Suavita.

Segundo. Informar a las partes que lo decidido en la presente providencia es susceptible del recurso de impugnación.

Tercero. Dar cumplimiento a lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 31 del decreto 2591 de 1991, de no impugnarse este fallo.

Notifíquese y cúmplase.


Jhoana Alexandra Vega Castañeda
Juez