



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
  
JUZGADO DIECIOCHO LABORAL  
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, once de febrero de dos mil veintidós

|                    |                                                                                                 |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCESO            | Acción de tutela                                                                                |
| ACCIONANTE         | Humberto Úsuga Graciano                                                                         |
| ACCIONADO          | Inspección de Policía 7B del Municipio De Medellín, Secretaria de Gestión y Control Territorial |
| RADICADO           | Nro. 05001 41 05 007 2021 00685 01                                                              |
| PROVIDENCIA        | Sentencia Nro. 16 de 2022                                                                       |
| DERECHOS INVOCADOS | Igualdad, vivienda digna, debido proceso y mínimo vital.                                        |
| INSTANCIA          | Segunda                                                                                         |
| DECISIÓN           | Confirma                                                                                        |

Procede el Despacho a decidir sobre la impugnación presentada por el accionante en contra de la sentencia de primer grado emitida el 17 de enero de 2022.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Manifiesta el accionante que es propietario junto con Himelda de Jesús Úsuga Graciano, del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria Nro. 01N-5162019, el cual se encuentra sometido a Reglamento de Propiedad Horizontal, con destino para 4 viviendas en el sótano y 3 pisos de altura, que cuenta con licencias de años anteriores, como de 1999 y 2000.

Indica que, en el año 2012 construyó completamente la parte posterior del predio, acto denunciado años después por el señor José Argiro Mesa Arboleda, quien interpuso una querrella policiva en calidad de copropietario, por verlo subiendo unas hiladas de adobe a la terraza, sin percatarse que era para recoger las aguas lluvias y no causar perjuiciosa a los vecinos.

Situación está, por la que asistió a audiencia pública en la cual manifestó no haberle causado daño a nadie y que, además, para el caso particular procedía la caducidad de la acción para imponer las sanciones enunciadas en la Ley 388 de 1997 y 1801 de 2016, diligencia que culminó con el otorgamiento de un plazo de 60 días para solicitar la respectiva licencia de construcción y reconocimiento por parte de la entidad competente so pena de multa, la cual vencido el plazo, acarreo multa por el valor de \$8.180.000; frente a dicha decisión presentó en octubre de 2020, solicitud de revocatoria anexando la licencia de Construcción Nro. C3-0365 otorgada por la Curaduría Urbana Tercera de Medellín en el mes de septiembre de la misma data, solicitud que fue negada por la entidad accionada.

Por lo anterior, y ante la apreciación de que la entidad no consultó las normas urbanísticas vigentes y aplicables al área de terreno correspondientes de conformidad con el plan de ordenamiento territorial de Medellín y demás normas que resultan aplicables, aunado a que es una persona de especial protección en cuanto a su edad, esto es, 71 años, y que su pensión es el único sustento de su familia incluidas dos hijos con discapacidad, declaradas interdictos, considera el accionante vulnerados sus derechos fundamentales a la Igualdad, vivienda digna, debido proceso y mínimo vital.

#### PRETENSIONES.

Con fundamento en lo anterior, pretende la parte accionante se protejan los derechos fundamentales invocados, ordenando la revocatoria del Acta de audiencia Pública Nro. 59, por medio de la cual se le declara infractor por incurrir en el comportamiento contrario a la integridad urbanística al construir 75.50 metros cuadrados sin licencia, y, en consecuencia, se deje sin efecto la multa impuesta en el artículo tercero de la Resolución, por un valor de \$8.180.000.

#### RESPUESTA DE LA ACCIONADA.

Mediante memorial del 13 de diciembre de 2021, la SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO LOCAL Y CONVIVENCIA INSPECCIÓN SIETE B DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, rindió informe indicando que los hechos expuestos por el accionante en el escrito de tutela ya fueron juzgados en su momento tanto en primera como en segunda instancia en el proceso policivo, el cual culminó con medidas correctivas e imposición de multa, confirmada en segunda instancia, Orden de policía Nro. 59 del 11 de junio de 2019, apelado y resuelto mediante Resolución 201950060193 del 27 de junio de 2019, facturado mediante Nro. 10000041316-10000041317.

Procedimientos estos que respetaron el debido proceso del accionante y acceso a los recursos de ley conforme el artículo 223 de la ley 1801 de 2016, situación desplegada ante el comportamiento del accionante al construir sin licencia, permiso que de acuerdo a las normas urbanísticas se debe poseer con anterioridad al inicio de cualquier obra, por lo que no es posible aducir que al haber realizado el reconocimiento ante curaduría respecto a lo construido con infracción, la precitada sanción quedará sin efecto, ya que cuando esta fue expedida y debidamente notificada el accionante no poseía licencia de construcción.

Por otro lado, advierte la entidad que la presente tutela es abiertamente improcedente, toda vez que no se puede utilizar el mecanismo constitucional para evitar el pago de multas por comportamiento que alteran la sana convivencia y mas cuando las normas urbanísticas son claras y no dan lugar a interpretaciones diferentes, sin contar el juez constitucional con

competencia para revocar actos administrativos los cuales cuentan con la presunción de legalidad y fueron objeto de trámite policivo.

#### DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Despacho de Primera Instancia, mediante providencia del 17 de enero de 2022, decidió declarar improcedente la acción de tutela, argumentando que la discusión planteada escapa de la competencia del juez constitucional, teniendo en cuenta que, el accionante cuenta con otros medios de defensa que se considera idóneos y eficaces para discutir las pretensiones solicitadas, advirtiendo, que para que sea procedente la tutela frente a actos administrativos, se requiere que no exista otro medio de defensa judicial que permita garantizar el amparo deprecado, o que, existiendo, no garantice la materialización de un perjuicio irremediable, caso en el que procedería como mecanismo transitorio.

#### IMPUGNACIÓN.

Pretende el accionante se revoque la sentencia de Primera Instancia por no encontrarse de acuerdo con el fallo, argumentando las mismas razones expuestas en el escrito de tutela, resaltando que el Juez de Instancia no valoró las pruebas que demuestran que para el año 2012, ya se encontraba construida la parte posterior del inmueble objeto del proceso, y, que para el momento de la falsa querrela la acción contaba con caducidad al tenor del artículo 138 de la ley 1801 de 2016, que dispone que el ejercicio de la funcional policial de control urbanístico caduca en 3 años cuando se trata de parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones.

#### COMPETENCIA

Es competente esta agencia judicial para conocer en segunda instancia de esta acción por mandato del artículo 32 del decreto 2591 de 1991.

#### PROBLEMA JURÍDICO

En este asunto el problema jurídico radica en determinar si resulta procedente acceder a la revocatoria de la providencia impugnada, y, en consecuencia, declarar procedente la acción constitucional por existir vulneración a los derechos fundamentales invocados. Encontrándose en este asunto que debe confirmarse en su totalidad la decisión de primera instancia al considerarse acertada la declaratoria de improcedencia, según pasa a explicarse:

## CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, señalan que procede la acción de tutela para reclamar la protección inmediata a derechos fundamentales ante la vulneración o amenaza de la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particulares que cumplan función pública. Un aparte de la norma es el siguiente:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces..., 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.

(...)

la ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”

De acuerdo a la disposición antes citada, debe indicarse que la tutela es procedente ante cualquier entidad pública de cualquier nivel o de un particular en los casos señalados jurisprudencialmente, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales que se consideren amenazados o vulnerados por ellas.

Ahora, debe traerse a colación el concepto de subsidiariedad de la acción de tutela, indicándose que de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, esta acción se instituyó a favor de toda persona, cuando uno o varios de sus derechos fundamentales han sido quebrantados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular. Ello quiere decir que resulta indispensable la existencia de un perjuicio o amenaza inminente de que se cause el daño, en relación con un derecho fundamental para que la acción de tutela tenga cabida y prosperidad.

De esa forma se ha explicado por la H. Corte Constitucional, en los siguientes términos:

“El procedimiento preferente y sumario de que se trata pierde su razón de ser cuando los fines perseguidos por el accionante son diversos del enunciado objeto. De allí que no resulte admisible si los derechos en juego no son fundamentales, o si se busca remediar situaciones o dirimir controversias respecto de las cuales el sistema jurídico tiene establecidas normas, acciones y procedimientos ordinarios, pues la tutela es una institución que se integra a las existentes dentro de una concepción sistemática del ordenamiento jurídico y, por ende, no se la puede concebir como fórmula de indiscriminada aplicación ni como sustituto de los procesos que normalmente se tramitan ante jueces y tribunales”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T 550 DE 1994

En ese sentido debe indicarse que la acción de tutela constituye en sí misma un mecanismo y garantía que la constitución le otorga a toda persona para acudir ante un juez en defensa de sus derechos fundamentales, siendo un instrumento autónomo, subsidiario y de aplicación inmediata para la protección de éstos, cuando quiera que sean violados o amenazados por una autoridad pública, o por personas privadas en algunos casos específicos previstos por el legislador, cuando el afectado se halla en estado de indefensión frente al trasgresor, por conductas activas u omisivas, con las que se viola o pone en peligro de vulneración aquellos derechos fundamentales. Pero se requiere que no exista otro medio defensivo; o que, existiendo, no sea eficaz para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable; pues, en este caso procede la tutela como mecanismo transitorio.

Además de lo anterior, pese a la informalidad en la acción de tutela la parte accionante debe cumplir con el deber de aportar los elementos pertinentes e idóneos, para que el juez constitucional, llegue al convencimiento de la alegada vulneración del derecho y la materialización de un posible perjuicio irremediable, tal como lo señala la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-196 de 2010, de la cual se transcribe un aparte:

“Enfáticamente que no basta con afirmar que un derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable, es necesario, además, que el afectado explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión”.

Así, Como lo que ha establecido la Corte Constitucional en desarrollo del inc. 3° del art. 86 superior, hay lugar a la procedencia de la acción de tutela cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa, salvo que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Así, por ejemplo, en la sentencia T-588 de 2007, sostuvo:

“La subsidiariedad, surge como requisito básico de procedencia de la acción de tutela, en tanto ésta se instituyó como un mecanismo judicial, excepcional, cuyo empleo es residual, es decir, es menester que las personas recurran inicialmente a los medios ordinarios de defensa cuando estos sean oportunos y eficaces, de tal suerte que les asegure una adecuada protección de sus derechos, excluyendo la acción de tutela como primera opción en tanto esta resultaría improcedente.”.

De tal forma, la acción constitucional referida solo procede cuando no exista algún medio judicial o administrativo que pueda revertir la decisión que presuntamente afecta el derecho fundamental, o cuando éstos resulten ineficaces para proteger el derecho vulnerado, o se utilice la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable en cuyo caso surgiría esta acción como mecanismo alternativo de protección hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo sobre el asunto.

Obviar lo anterior, sería convertir la tutela en una instancia en la cual debatir un derecho o en una alternativa a la cual sacar provecho cuando no se interponen las demás acciones o para revivir pleitos ya perdidos, entrando a sustituir la acción constitucional las demás acciones o recursos legales existentes pues como se ha explicado por la alta corporación constitucional:

“la integridad de la función estatal de administrar justicia resultaría gravemente comprometida si se permitiera que un mecanismo especial y extraordinario como la acción de tutela, dirigido exclusivamente a la protección de los derechos fundamentales, pudiera suplir los instrumentos y recursos ordinarios que el ordenamiento pone a disposición de aquellas personas que persiguen la definición de alguna situación jurídica mediante un proceso judicial.”<sup>2</sup>

Si bien la acción de tutela no es un medio alternativo ni complementario de las decisiones de otras autoridades, puede proceder cuando se encuentra plenamente acreditado que la parte actora no pudo utilizar las otras acciones de defensa por encontrarse en alguna situación que, desde el punto de vista fáctico o jurídico, se lo impedía por completo y, en cuyo caso, la aplicación de la regla señalada le causaría un daño de mayor entidad constitucional que el que se derivaría del desconocimiento del criterio general enunciado.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.) y en la necesidad impuesta por la Constitución Política, de dar efectividad a los derechos fundamentales (arts. 2, 5 y 86 C.P.), el juez constitucional debe determinar en cada caso en concreto la eficacia del medio judicial o administrativo que formalmente se muestra como alternativo, para establecer si en realidad, consideradas las circunstancias del solicitante, se está ante un instrumento que sirva a la finalidad específica de garantizar materialmente y con prontitud el pleno disfrute de los derechos conculcados o sujetos a amenaza<sup>3</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular, se ha señalado que por regla general es improcedente a menos que se invoque con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable, en ese sentido, cuando el interesado puede ejercer el medio de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, como medida preventiva solicitar dentro de ésta, la suspensión del acto que causa la transgresión, no resulta procedente la acción constitucional.

No obstante, como se ha explicado, la tutela resulta procedente en los asuntos en los cuales, se demuestre que, a pesar de disponerse de otros mecanismos ordinarios para la defensa de los derechos fundamentales, éstos no cuentan con idoneidad para evitar la

---

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T 083 de 1998

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-086 de 1999

configuración de un perjuicio irremediable. Dicho perjuicio se caracteriza, según los parámetros fijados por la alta Corporación:

“...(i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (citado en sentencia T- 275 de 2012). No obstante, la tutela resulta procedente en los asuntos en los cuales, se demuestre que a pesar de disponerse de otros mecanismos ordinarios para la defensa de los derechos fundamentales, éstos no cuentan con idoneidad para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Dicho perjuicio se caracteriza, según los parámetros fijados la alta Corporación:

### ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Para desatar la impugnación en este asunto debe indicarse que se controvierte la decisión de primera instancia en cuanto a declarar improcedente la acción constitucional, considerando el accionante que el fallo proferido no valoró en debida forma los hechos y pruebas aportadas sobre la conducta errada de la pasiva que terminó en multa, pretendiendo se revoque el Acta de audiencia Pública Nro. 59, y, en consecuencia, se deje sin efecto la multa impuesta en el artículo tercero de la Resolución ibidem, por un valor de \$8.180.000.

Inicialmente debe el Despacho partir de que se debate particularmente un acto administrativo, para cuya discusión existe otra vía y no la constitucional, pudiendo ejercer el accionante la defensa del derecho con la acción de Nulidad y restablecimiento de derecho ante el juez natural, esto es, el juez de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, como se dijo en precedencia, aun existiendo otro medio de defensa es procedente la acción de tutela cuando este no cuenta con la eficacia para precaver la configuración de un perjuicio irremediable, sin embargo, en este caso no se presenta vestigio que permita a esta agencia judicial concluir que se da un perjuicio más allá del económico, sin que sea procedente que el afán meramente monetario de exonerarse de la sanción motive la interposición de la acción de tutela y asimismo al juez constitucional para resolver la discusión.

Lo anterior, permite colegir que para la protección de sus derechos el tutelante cuenta con otros medios de defensa que resultan eficaces y siendo así, debe decirse que no se reúne el requisito de subsidiariedad de la acción, tornándola improcedente.

Así las cosas, teniendo en cuenta todas las argumentaciones plasmadas esta dependencia deberá confirmar en su totalidad la sentencia de Primera Instancia.

Finalmente, se ordenará la notificación de este fallo en la forma establecida en el Artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, y una vez alcance ejecutoria formal la remisión a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

#### DECISIÓN.

Por lo anterior, el JUZGADO DIECIOCHO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, administrando Justicia en nombre de la República y por mandato Constitucional,

#### FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín el 17 de enero de 2022, donde funge como accionante el señor HUMBERTO ÚSUGA GRACIANO y como accionada la INSPECCIÓN DE POLICÍA 7B DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN, SECRETARIA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL

SEGUNDO: ORDENAR LA NOTIFICACIÓN de este fallo en la forma establecida en el art. 30 del Decreto 2591, una vez alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la H. Corte Constitucional con miras a su eventual revisión.

#### NOTIFIQUESE



ALBA MERY JARAMILLO MEJIA  
JUEZA

IRI