



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
JUZGADO ONCE CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD
Medellín, dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Proceso:	Acción de Tutela
Accionante:	Eduardo Vargas Martínez
Accionado:	Alcaldía de Medellín
Radicado:	05001 40 03 011 2020 00617 00
Instancia:	Primera
Providencia:	Sentencia Tutela No. 225 de 2020
Decisión:	Niega Amparo Constitucional.
Tema:	Jurisprudencialmente se han exigido algunos requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, que son, la subsidiariedad , que consiste en que el accionante, antes de acudir a esta acción agote de los mecanismos que ordinariamente ha contemplado el legislador para reclamar lo que se pretende y la inmediatez, que hace referencia a que se acuda a la tutela, dentro de un término razonable. Por tanto, para entrar a examinar de fondo los argumentos planteados en la respectiva acción, resulta necesario que de manera previa se hayan agotado dichos requisitos.

Dentro de la oportunidad consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, se decide la **ACCIÓN DE TUTELA**, promovida por el señor **EDUARDO VARGAS MARTÍNEZ**, en contra de la **ALCALDÍA DE MEDELLÍN**, para la protección de los Derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, buena fé y respeto por el acto propio.

I. ANTECEDENTES:

1. Fundamentos Fácticos: Informó el accionante que es propietario en común y proindiviso del derecho de dominio y la posesión material que recae sobre los bienes inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias No. 01N-5119744, 01N-5045394, 01N-5025820, 01N-5119849, 01N-5119741, 01N-5119855 y 01N-5116452 correspondientes a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín –Zona Norte, los cuales conforman una unidad funcional denominada “Finca el Rocío”, en el Municipio de Medellín, Barrio Cucaracho, con un área aproximada de 22.701,23 mts2.

Manifestó además, que es único propietario del inmueble con matrícula inmobiliaria 01N-219694 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín –Zona Norte, compuesto por una “Casa-Lote Urbano”, ubicada en la Calle 65c #91-253, con un área aproximada de 1.373,92 mts².

De otro lado informó el accionante, que desde el año 2000, el accionado ha dado distintos tratamientos urbanísticos a los inmuebles en materia de ordenamiento territorial, inicialmente con una categoría de uso residencial, no obstante, para el año 2016 el señor Vargas Martínez y otros, suscribieron con la sociedad Promotora Bosque Plaza S.A.S., un contrato sobre los inmuebles con un precio acordado, sin embargo, en atención a un concepto del Departamento Administrativo de Planeación adscrito al Municipio de Medellín, informó la sociedad referida su decisión de resolver el contrato con fundamento en que según el concepto citado, los inmuebles se encontraban afectados por un corredor ambiental, lo cual impedía el desarrollo inmobiliario pretendido por ellos.

Posteriormente, el Municipio accionado informó mediante comunicación del 29 de junio de 2019 que de conformidad con el mapa 23 del Acuerdo Municipal 048 de 2014, los inmuebles tienen tratamiento de baja mixtura, o residencial predominante y espacio público proyectado, empero, según el mapa 4 del Acuerdo mencionado, los inmuebles se encuentran clasificados como suelo de protección, pues hacían parte de la RED DE CONECTIVIDAD ECOLÓGICA.

Por lo tanto, ante la inconsistencia, el accionado manifestó que la normatividad urbanística aplicable a los inmuebles, corresponde al mapa 4, por lo tanto, se cambia la clasificación de suelo urbano a suelo de protección. Por lo anterior, señala el accionante que los inmuebles al encontrarse afectados por la Estructura Ecológica Principal del Municipio de Medellín, se restringe el potencial de desarrollo y ello implica que los inmuebles presenten una desvalorización en el mercado inmobiliario.

El demandante en tutela adujo que a la fecha, el Municipio accionado se encuentra vulnerando el derecho fundamental al debido proceso, el principio de buena fe y respeto por el acto propio, pues ha desconocido el procedimiento señalado por la ley para esta afectación, debido a que no ha notificado formalmente a los accionados de la afectación que recae sobre los inmuebles; no se ha inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles la afectación que recae sobre los mismos en virtud a la Estructura Ecológica

Principal impuesta a través del Acuerdo Municipal 048 de 2014 y la Circular 67 de 2015; y finalmente, no ha celebrado con los propietarios de los inmuebles ningún tipo de contrato que contenga el valor y la forma de pago de la compensación.

Sumado a lo anterior, manifestó el accionante que mediante comunicación del 25 de junio de 2019, el accionado rechazó la solicitud de inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles, la afectación por Protección ambiental aduciendo que “sobre ellos no se ha expresado la opción de compra”, generando así un perjuicio irremediable para el accionante, debido a que no puede pretenderse que el suelo mantenga la categoría de baja mixtura para efectos de no inscribir la afectación y mantener la categoría de suelo de protección para prohibir su urbanización, aunado al hecho de haberse desvalorizado y de haberse impedido al accionante activar los mecanismos de compensación y demás.

2. Petición. Con fundamento en los hechos narrados solicitó tutelar su derecho fundamental al debido proceso y los principios de buena fe y respeto por el acto propio y en consecuencia, se ordene al accionado que notifique personalmente a los propietarios de los inmuebles que sobre ellos recae una afectación de Protección Ambiental de conformidad con el mapa 4 del Acuerdo Municipal 048 de 2014; que se inscriba en los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles, la afectación por protección ambiental con base en la ley 1589 de 2012 y la ley 9 de 1989 y demás normas que lo modifiquen y adicionen; y finalmente, que se celebre con los propietarios de los inmuebles, un contrato en el cual se determine el valor y forma de pago de la compensación.

3. De la contradicción. La Alcaldía de Medellín se notificó del auto admisorio de esta tutela proferido el 11 de septiembre de 2020, enviado vía correo electrónico. Enterada de lo anterior, se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la tutela de la siguiente manera:

Advirtió la accionada, que los inmuebles a los que se refiere el accionante en el hecho primero, se localizan en suelo urbano y no rural, no han sido declarados como Áreas del Sistema Nacional de Áreas protegidas –SINAP, y explican que la red de conectividad ecológica no es área protegida y no hace parte de las áreas del SINAP definidas dentro de las áreas de conservación y protección ambiental como categorías de suelo rural del Decreto 1077 de 2015, pues no hacen parte del componente rural del POT.

Asimismo, afirmó la accionada que los funcionarios de la Subdirección de Planeación Territorial informaron que la red de conectividad ecológica es un elemento constitutivo de la Estructura Ecológica Principal, que es transversal al suelo urbano y rural, y que todos sus elementos no se constituyen como áreas protegidas, además que está conformada por: las áreas protegidas, áreas de interés estratégico, nodos y enlaces estructurantes.

De otro lado, afirmó que no le consta que el accionante suscribiera los contratos a los que se refiere ni los motivos por los cuales decidieron no continuar con los mismos, así mismo, informó que desconoce el interés que tuvieran los eventuales socios en desarrollar un proyecto inmobiliario en los inmuebles. De igual manera afirmó que dicho asunto debe resolverse en un proceso ordinario.

Consideró además, que no es objeto de una acción de tutela decidir sobre la prevalencia normativa de las disposiciones que se consignan en un acuerdo municipal, pues corresponde a los jueces de lo contencioso administrativo resolver el tema cuando se acude a uno de los medios de control previstos, tales como nulidad, nulidad y restablecimiento o reparación directa, según el caso.

Ahora, respecto a la situación planteada por el accionante sobre la aplicación del mapa 4 o 23 del Acuerdo Municipal 048 de 2014, para la aplicación de la normatividad con relación a las normas estructurales sobre las normas generales, se expide la Circular 067 de 2015 de prevalencia normativa, de la cual se extrae que para el caso se aplica lo concerniente al mapa 4 del acuerdo municipal citado.

Por otra parte, afirmó la accionada que para el presente caso, no existe una afectación por obra pública en el inmueble mencionado, y las afectaciones de las cuales hace mención el demandante en tutela que deben inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria so pena de inexistencia, son las establecidas por causa de una obra pública, que para el caso como se dijo, no ocurre.

Manifiestó que, por los mismos hechos ya solicitó el accionante una conciliación extrajudicial que fue tramitada en la Procuraduría, la cual se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio y dicha solicitud de conciliación fue presentada como requisito de

procedibilidad para interponer demanda de reparación directa ante los jueces administrativos en caso de que no se conciliara.

En cuanto a la pretensión del accionante sobre la notificación por protección ambiental, informó que se estableció en el Acuerdo que adoptó el Plan de Ordenamiento (48 de 2014), publicado el 17 de diciembre de 2014 en la Gaceta Oficial, medio idóneo para publicar la norma de carácter general.

Finalmente, adujo que la acción de tutela no opera para obligar a la administración municipal a celebrar contratos con particulares ni para ordenar reconocer el pago de supuestas compensaciones, tampoco está instituida para sustituir los medios de control previstos en el CPCA. Por lo anterior, solicitó reconocer que el Municipio de Medellín no ha vulnerado derechos fundamentales del accionante y en consecuencia, solicitó declarar improcedente la acción de tutela.

4. Problema jurídico. Corresponde a este Despacho resolver si la **ALCALDÍA DE MEDELLÍN** vulneró el derecho fundamental al debido proceso del señor **EDUARDO VARGAS MARTÍNEZ**, y la buena fé y respeto por el acto propio, en virtud a la omisión de la notificación personal sobre la afectación de Protección Ambiental de conformidad con el mapa 4 del Acuerdo Municipal 048 de 2014 que recae sobre los inmuebles de su propiedad; la omisión de la inscripción de la afectación por protección ambiental con base en la ley 1589 de 2012 y la ley 9 de 1989, en los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles; y finalmente, la falta de celebración de un contrato en el cual se determine el valor y forma de pago de la compensación; acotando si al accionante le asiste algún otro mecanismo para la defensa de sus derechos.

Por lo tanto este Despacho analizará (i) La acción de tutela y el carácter subsidiario de la acción; (ii) El debido proceso; (iii) El debido proceso administrativo y (iv) Los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

Al ser ésta la oportunidad legal y al no haber encontrado causal que invalide la actuación, se entra a decidir el presente asunto, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES:

1. De la Acción de Tutela. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela, está instituida única y exclusivamente para la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales de todas las personas del Estado cuando éstos resulten vulnerados por la acción u omisión de una autoridad que los desconozca. También procede como mecanismo transitorio, no obstante existir un medio alternativo de defensa judicial, cuando sea necesario utilizarla para **"evitar un perjuicio irremediable"** que, a juicio del juez, sea inminente, grave y de tal magnitud que se requiera de medidas urgentes e impostergables para impedir que el perjuicio se extienda **"y llegue a ser de tal naturaleza hasta el punto del no retorno de la situación, o lo que es lo mismo, que se convierta en irremediable"**.

Esta acción de tutela puede ser ejercida por toda persona que considere que le están vulnerando sus derechos constitucionales fundamentales sea nacional o extranjera, natural o jurídica, ciudadano o no, que se halle en el territorio colombiano o se encuentre por fuera y la autoridad o particular que vulneró los derechos fundamentales se encuentre en Colombia. Así pues, puede ser ejercida directamente o por quien actúe a su nombre, bien sea por medio de (i) un representante legal en el caso de los menores de edad, las personas jurídicas, los incapaces absolutos y los interdictos; (ii) mediante apoderado judicial; y (iii) por agencia oficiosa. En estos tres últimos casos se debe probar la legitimación en la causa por activa.

2. Del carácter subsidiario de la acción de tutela. El artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, mediante el cual se reglamentó el artículo 86 de la Constitución, trazó algunos derroteros para delimitar el ejercicio de la acción constitucional, al enunciar en su artículo 6°, las causales de improcedencia de la misma, así:

"La acción de tutela no procederá:

1º) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquellas se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante..." (Resalto intencional).

Acorde con lo anterior, ha sentado la jurisprudencia algunos requisitos que permitirían acudir al afectado a la acción de tutela, no obstante existir otros medios judiciales de defensa y son:

"(1) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (3) su ocurrencia es inminente; (4) resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que

se encuentra; y, (5) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales¹."

3. Del debido proceso. El artículo 29 de la Carta Política consagra el debido proceso², como el conjunto de garantías que buscan la protección del individuo que se encuentre incurso en una ***actuación judicial o administrativa***, para que durante el trámite procesal se respeten las formalidades propias de cada juicio y se logre la aplicación correcta de la justicia.

Para que la protección a este derecho sea efectiva, es necesario que cada una de las etapas procesales estén previamente definidas por el legislador, pues, de lo contrario, la función jurisdiccional quedaría sujeta a la voluntad y arbitrio de quienes tienen la función de solucionar los conflictos de los asociados y de resolver sobre la interdependencia de sus derechos. Esta previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso, se denomina las "*formas propias de cada juicio*" y se constituye por lo tanto, en la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar en qué momento la conducta de los jueces o de la administración se convierte en ilegítima, por desconocerse lo dispuesto en las normas legales, situación en la cual la actuación configuraría una causal de procedibilidad de la acción de tutela.

La Corte Constitucional ha reconocido ese carácter, pero así mismo ha entendido que la procedencia de la acción de tutela en estos casos, en aras de la preservación de principios tales como la seguridad jurídica y la legalidad, también de suma importancia en un estado de derecho, debe ser subsidiaria y excepcional.

Así, a través de su desarrollo jurisprudencial, ha entendido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo cuando se presenta una vía de hecho por parte de la autoridad, siempre y cuando el ordenamiento no prevea otro mecanismo para cuestionar la decisión o el existente sea inadecuado o insuficiente para brindar la protección requerida.

¹ Ver las sentencias T-225 de 1993, MP. Vladimiro Naranjo Mesa, donde la Corte, luego de admitir la tutela y la SU-086 de 1999; M.P. José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte Constitucional revocó varios fallos de instancia en los que se negaba la tutela por considerarse que lo pertinente en los casos en los que el órgano nominador no seguía el orden impuesto por la lista de elegibles era instaurar una acción electoral o una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en ese evento la tutela procedía como mecanismo judicial de protección transitorio.

² Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-214 del 28 de abril de 1994, MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell ha expresado: "*El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, instituido para proteger a las personas contra los abusos y desviaciones de las autoridades, originadas no sólo de las actuaciones procesales, sino en las decisiones que adopten y puedan afectar injustamente los derechos e intereses legítimos de aquellas. Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción*"

Para tal efecto, ha enunciado los defectos que constituyen vía de hecho en sentencia T-640 de 2005, así:

"(i) El defecto orgánico se presenta en los casos en que la decisión cuestionada ha sido proferida por un operador jurídico que carecía de competencia para ello, esto es, cuando el funcionario es incompetente para dictar la providencia.

(ii) El defecto sustantivo tiene lugar cuando la decisión judicial se sustenta en una disposición claramente inaplicable al caso concreto, bien porque se encuentra derogada, porque estando vigente su aplicación resulta inconstitucional frente al caso concreto, o porque estando vigente y siendo constitucional, la misma es incompatible con la materia objeto de definición judicial. Dentro del defecto sustantivo pueden enmarcarse también aquellas providencias que desconocen el precedente judicial, en especial el que es fijado por la Corte Constitucional respecto de la materia debatida o con efectos erga omnes.

(iii) El defecto fáctico se configura siempre que existan fallas estructurales en la decisión que sean atribuibles a deficiencias probatorias del proceso, como puede ser la falta de práctica y decreto de pruebas conducentes al caso debatido -insuficiencia probatoria-, la errada interpretación de las pruebas allegadas al proceso -interpretación errónea- o la valoración de pruebas que son nulas de pleno derecho -ineptitud e ilegalidad de la prueba-.

(iv) En lo que refiere a los defectos procedimentales, éstos son imputables al fallador cuando se aparta o desvía del trámite procesal previamente estatuido por la ley para iniciar y llevar hasta su culminación el asunto que se decide".

4. Del debido proceso administrativo. Ahora bien, las actuaciones constitutivas de vulneración de derechos fundamentales pueden ser producto no sólo del proceder de las autoridades judiciales, sino también de las autoridades administrativas, pues éstas se encuentran igualmente obligadas a observar el debido proceso y a respetar los derechos fundamentales de las personas.

En cuanto, el debido proceso administrativo como derecho fundamental, tenemos que este se manifiesta a través de un conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le impone a la Administración para su ordenado funcionamiento (*entre otros, se destacan las disposiciones previstas en el artículo 209 de la Constitución y en el capítulo I del Título I del C.C.A., referente a los principios generales de las actuaciones administrativas*), en virtud de los cuales, es necesario notificar a los administrados de las actuaciones que repercutan en sus derechos, otorgarles la oportunidad de expresar sus opiniones, y de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos. Actuaciones que, en todos los casos, deben ajustarse a la observancia plena de las disposiciones, los términos y etapas procesales descritas en la ley.

Es así, que el debido proceso administrativo exige de la administración, el acatamiento pleno de la Constitución y Ley en el ejercicio de sus funciones (artículos 6º, 29 y 209 de

la Constitución), so pena de desconocer los principios que regulan la actividad administrativa (igualdad, imparcialidad, publicidad, contradicción), y de remate, vulnerar derechos fundamentales de quienes acceden o son vinculados a las actuaciones de la Administración, y en especial el derecho de acceso a la administración de justicia.

La Corte ha definido el debido proceso administrativo, como:

"(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal³. El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados⁴"

En este mismo sentido indicó en sentencia T-616 de 2006:

"A la luz de las regulaciones de la Carta Fundamental (artículos 29 y 209), el debido proceso administrativo impone la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas (artículo 209 C.P. y 3º C.C.A.), de tal manera que la Administración resulta obligada a poner en conocimiento de sus destinatarios, todos aquellos actos que supongan una afectación directa de su situación jurídica.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-096 de 2001, con ponencia del Dr. Álvaro Tafur Galvis, que:

"El conocimiento de los actos administrativos, por parte del directamente afectado, no es una formalidad que pueda ser suplida de cualquier manera, sino un presupuesto de eficacia de la función pública administrativa - artículo 209 C.P.- y una condición para la existencia de la democracia participativa - Preámbulo, artículos 1º y 2º C.P."

En estos términos, la Carta Política exige que, cuando se trata de definir o derivar la responsabilidad de las personas que pueden ser sujetos de una sanción, la actuación correspondiente se surta respetando el principio de la publicidad. Es decir, las autoridades administrativas resultan obligadas a dar a conocer sus actuaciones mediante las "comunicaciones o notificaciones", que para el efecto plasme el ordenamiento jurídico (artículo 3º C.C.A).

De esta manera, en desarrollo del principio de publicidad, la notificación de las decisiones que la Administración profiere en desarrollo de un proceso y que afectan los intereses de las partes, más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación, procura asegurar la legalidad de las determinaciones adoptadas por aquélla, toda vez que al dar a conocer sus actuaciones asegura el uso efectivo de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados."

Por tanto, los mismos defectos que se han enunciado como constitutivos de vías de hecho en procesos judiciales, son aplicables en materia administrativa, debiendo además verificar el juez constitucional, que quien invoca el amparo no cuente con otro medio de

³ Ver sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que "El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general".

⁴ Ibid

defensa efectivo o que esté frente a un perjuicio irremediable, para que el amparo que se depreca por vía de tutela proceda como **mecanismo transitorio**.

4. De los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. Jurisprudencialmente se han establecido dos requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, que son: ***la subsidiaridad*** y ***la inmediatez***. El primero, esto es la subsidiaridad de la tutela, está fundamentado en lo contemplado en el artículo 86 de la Constitucional, reglamentado por el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, en el aparte que contempla:

"...sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial..."

Es decir, que sólo podrá acudir a esta acción constitucional, cuando el interesado no cuente con otro mecanismo de defensa, o de existir, lo haya agotado de manera previa y no obstante, considere que se le está siendo vulnerado algún derecho fundamental.

Al respecto la Corte Constitucional⁵, ha indicado que:

*"En otros términos, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, **tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...**"*

(...)

"La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales (subrayas fuera de texto original).

Ahora, en cuanto al requisito de la inmediatez, ha considerado la jurisprudencia, que la acción de tutela debe ser interpuesta en un término razonable, tomando como referencia para su inicio, el momento en que se produjo la vulneración, o se inició la amenaza del derecho cuyo amparo se invoca, dado que la finalidad de este acción es brindar una protección inmediata a los derechos fundamentales.

⁵ Sentencia SU 622 de 2001.

La jurisprudencia constitucional, en reiteradas ocasiones se ha pronunciado respecto al referido término razonable, que debe existir entre el hecho señalado como vulnerador y la formulación de la respectiva acción de tutela. En este sentido, la sentencia SU-961 de diciembre 1° de 1999, hizo un análisis de la jurisprudencia hasta entonces existente, sintetizando:

"Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros."

Luego, ha precisado, en providencias posteriores⁶:

"Ahora, corresponde al juez evaluar dentro de qué tiempo es razonable ejercer la acción de tutela en cada caso concreto, esta Corporación ha señalado que corresponde igualmente a aquél valorar las circunstancias por las cuales el solicitante pudiera haberse demorado para interponer la acción, de acuerdo con los hechos de que se trate. Así, de manera excepcional, la tutela ha procedido en algunos casos en los que ella se ha interpuesto tardíamente, cuando el servidor judicial encuentra justificada la demora."

III. CASO CONCRETO:

Pretende el aquí demandante en tutela que, por esta vía constitucional, se ordene a la Alcaldía de Medellín, que notifique personalmente a los propietarios de los inmuebles que sobre ellos recae una afectación de Protección Ambiental de conformidad con el mapa 4 del Acuerdo Municipal 048 de 2014; que se inscriba en los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles, la afectación por protección ambiental con base en la ley 1589 de 2012 y la ley 9 de 1989 y demás normas que lo modifiquen y adicionen; y finalmente, que se celebre con los propietarios de los inmuebles, un contrato en el cual se determine el valor y forma de pago de la compensación.

La jurisprudencia ha sentado algunos requisitos que permitirían acudir al afectado a la acción de tutela, no obstante existir otros medios judiciales de defensa y son:

"(1) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (3) su ocurrencia es inminente; (4) resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (5) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales".

⁶ Sentencia T-142 de 2012. M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

⁷ Ver las sentencias T-225 de 1993, MP. Vladimiro Naranjo Mesa, donde la Corte, luego de admitir la tutela y la SU-086 de 1999; M.P. José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte Constitucional revocó varios fallos de instancia en los que se negaba la tutela por considerarse que lo pertinente en los casos en los que el órgano nominador no seguía

Ahora, previo a resolver de fondo el problema jurídico planteado, se estudiará la procedencia de esta acción constitucional, relacionada con procedimientos que se deben adelantar, arribados al caso objeto de estudio, pues si bien es cierto que el accionante indica violación al debido proceso y a la buena fe, el mismo no aporta pruebas en las cuales se observe la necesidad de la acción para efectos de evitar la ocurrencia de un **perjuicio irremediable** y se deban tomar medidas urgentes, que esté en presencia de una amenaza por suceder o que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad, por lo tanto, el Despacho no avizora la eventual ocurrencia de éste y como ha señalado la Corte en reiterada jurisprudencia “**la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en los que basa sus pretensiones**”.

Por consiguiente, debe acudirse a los medios ordinarios previstos por el legislador para tal efecto esto es, al trámite de acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin que se haya acreditado en esta acción que el mismo haya sido agotado, por ende, se torna improcedente la presente acción constitucional, al no haberse cumplido con uno de los requisitos de procedibilidad establecido jurisprudencialmente, conforme se explicó en la parte considerativa de esta decisión, esto es, el de **subsidiariedad**.

Es decir, que sólo sería viable verificar las circunstancias vicio del acto cuestionado, por esta vía expedita cuando se acredite que lo pretendido es evitar un perjuicio irremediable, lo que como viene de indicarse, no fue demostrado, ni avizorado por el Juzgado en este caso específico.

Lo anterior, sin perjuicio de lo que se pueda adelantar por trámite ordinario, mecanismo idóneo para las pretensiones de la actora, de cara a las múltiples medidas cautelares provisionales, que puede adoptar hoy en día, desde el auto admisorio, el Juez administrativo, tal y como lo prevé el artículo 229 y 230 del C.P.C.A. o ley 1437 de 2011.

Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares*

el orden impuesto por la lista de elegibles era instaurar una acción electoral o una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en ese evento la tutela procedía como mecanismo judicial de protección transitorio.

que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento...

Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
- 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer...*

Como quedó referido, las decisiones solicitadas, pueden estar contenidas en un proceso diferente, sin profundizar en la solicitud de celebración de un contrato en el cual se determine el valor y forma de pago de la compensación por la supuesta afectación por parte de la Alcaldía, pues dicha pretensión está relacionada con un tema pecuniario, el cual no puede ser resuelto por la vía constitucional.

Ahora, para lo emanando del poder coercitivo del estado, la encargada del estudio es la jurisdicción contencioso administrativa, y en razón de la **subsidiaridad** de esta acción constitucional, no es permisible al Juez constitucional, resolver las controversias suscitadas en tales situaciones. Así lo ha dicho la jurisprudencia de la Corte:

"Es necesario que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales haya agotado los medios de defensa disponibles en la legislación para el efecto. Esta exigencia responde al principio de subsidiariedad de la tutela, que pretende asegurar que la acción constitucional no sea considerada en sí misma una instancia más en el trámite jurisdiccional, ni un mecanismo de defensa que reemplace aquellos otros diseñados por el legislador. Menos aún, que resulte ser un camino excepcional para solucionar errores u omisiones de las partes o para corregir oportunidades vencidas en los procesos jurisdiccionales ordinarios.

Es incorrecto pensar que la acción de tutela puede asumirse como un medio de defensa judicial paralelo al sistema de jurisdicciones y competencias ordinarias y especiales. El juez de tutela no puede entrar a reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley, especialmente si los mecanismos que permiten conjurar las posibles falencias que se suscitan durante los trámites procesales no han sido utilizados ni ejercidos por las partes,

*conforme a las atribuciones y competencias que consagra la ley. **El agotamiento efectivo de los recursos y mecanismos ordinarios de defensa judicial resulta ser entonces, no sólo una exigencia mínima de diligencia de los ciudadanos frente a sus propios asuntos procesales, sino un requisito necesario para la procedibilidad de la acción de tutela...***⁸ (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Vale la pena resaltar que además de la nulidad y restablecimiento de derecho, son varios los medios de control a los cuales pudo tener acceso el accionante, como la reparación directa, en caso de no encontrarse conforme con el contenido del Acuerdo emitido por la administración municipal o si consideraba que debía ser indemnizado por algún eventual perjuicio que generó dicho Acuerdo; ahora, el citado medio de control considera esta judicatura, que es conocido por el demandante en tutela, pues se desprende de la prueba aportada por la accionada referente a la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, toda vez que en la misma, se advierte en el numeral 2 *"Aspectos que se quieren conciliar y acción contencioso administrativa que se pretende ejercer"*, que la solicitud de conciliación tiene origen en la intención de ejercer el medio de control previsto en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo: REPARACIÓN DIRECTA, en relación con los daños causados a los convocantes con la expedición de los actos administrativos que han causado daño patrimonial (Acuerdo 48 de 2014 y Circular 067 de 2015).

Por lo anterior, no entiende el despacho la elección del presunto afectado de instaurar la acción constitucional, si había iniciado las acciones pertinentes para acceder a la jurisdicción competente, además, en caso de haberse iniciado no informó al despacho lo propio ni que dicha acción no hubiera protegido la afectación que actualmente quiere mostrar en la presente acción de tutela.

No es procedente para el juez constitucional ordenar al ejecutivo tomar medidas como realizar notificaciones o celebrar contratos, sin la existencia siquiera de pruebas que demuestren un perjuicio irremediable causado particularmente, pues de lo único informado sobre el contrato resuelto por la sociedad Promotora Bosque Plaza S.A.S., no se allegó prueba en con el escrito de tutela.

Ahora, como el demandante en tutela no solo instauró la acción constitucional por observar vulnerados sus derechos, sino los de una colectividad de personas por la forma en que solicitó en las pretensiones, haciendo alusión a "los propietarios de los inmuebles" no únicamente a él; se remite al accionante al Decreto 2591 de 1991, el cual reglamenta

⁸. Corte Constitucional. Sentencia T-086 de 2007:

la acción de tutela y contempla en el artículo 6 las causales de improcedencia de la acción constitucional:

"La acción de tutela no procederá:

- 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.*
- 2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus.*
- 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política.** Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.*
- 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.*
- 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto."** (negrita fuera del texto)*

Ahora, de lo resaltado en el numeral tercero, en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, tenemos que:

"La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares." (subrayado fuera del texto)

Por lo que, si el accionante busca proteger el derecho a su patrimonio, puede acceder al mecanismo también brindado por la Constitución Política de Colombia, para proteger aquel, herramienta que está regulada en la Ley 472 de 1998 y mediante la cual se puede prevenir la vulneración de una pluralidad de personas.

En cuanto al numeral quinto del Decreto 2591 de 1991, esto es "*Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto*", la acción de tutela tampoco es procedente pues, tratándose de los Acuerdos previstos para el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, específicamente cuando se regulan los usos del suelo.

Si nos remitimos a la excepcionalidad de la acción de tutela para este caso, tenemos que no se produce de manera **CIERTA** y **EVIDENTE** la afectación de un derecho fundamental, pues como se dijo previamente, no obra prueba de lo señalado por el demandante en tutela; por lo tanto, no se observa que se deba reparar algún daño a la fecha como consecuencia de la omisión de la accionada ante las peticiones realizadas por el accionante, no se advierte una ocurrencia INMINENTE de la vulneración al derecho al debido proceso y tampoco se advierte la urgencia de la medida de protección para que el accionante supere la amenaza,

puesto que no se encuentra en condición alguna amenazante para su mínimo vital o algún derecho fundamental, ni aporta elementos que lo demuestren; y finalmente, tampoco se observa gravedad de los hechos lo cual conlleve a la protección inmediata de los derechos constitucionales invocados.

Se reitera lo anterior, porque no obra prueba alguna en el expediente de tutela que demuestre los perjuicios causados ni la amenaza próxima de los mismos, por ende, se torna improcedente la presente acción constitucional, al no haberse cumplido con uno de los requisitos de procedibilidad establecido jurisprudencialmente, conforme se explicó en la parte considerativa de esta decisión, esto es, el de **subsidiariedad**.

Como quedó referido, la petición señalada por el accionante, al estar contenida en otro tipo de acción o en su defecto, en un proceso administrativo, la encargada del estudio es la jurisdicción contencioso administrativa, y en razón de la **subsidiariedad** de esta acción constitucional, no es permisible al Juez constitucional, resolver las controversias suscitadas en tales situaciones.

Y es precisamente por la ausencia de pruebas y del requisito de subsidiariedad, que este Juzgado estima que no requiere examinar la posibilidad de ordenar a la Alcaldía de Medellín lo requerido por el accionante, pues de cualquier manera no corresponde la verificación de lo regulado al funcionario de tutela sino al Juez administrativo, esto es, al que el legislador ha establecido para tal efecto.

Finalmente, es importante resaltar que no solo como quedo explicado, no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que diera lugar a la procedencia de la acción de tutela, sino que tampoco se avizora que los mecanismos ordinarios de protección o controversia de los derechos sean ineficaces. Obsérvese que, de la lectura completa de los derechos de petición antes resueltos sobre el mismo asunto por la accionada, así como de la respuesta a la presente acción, se desprende que tampoco le asiste la razón al demandante en cuanto a la situación real de los predios propiedad del actor. Lo anterior, porque se debe aclarar que los predios son urbanos y no rurales, por tal razón, no le son aplicables todas las normas por él citadas. El inmueble no tiene como tal una afectación como se hace ver por el actor, sino que, su uso no ha cambiado, solo que se le superpone la categoría de suelo de protección en este caso, derivado de la RED DE CONECTIVIDAD ECOLÓGICA. Ahora bien, frente al hecho de que esta afectación deba ser inscrita, queda claro que solo son objeto de inscripción aquellas que se dan en virtud de una obra pública, lo que no es el caso del inmueble del actor.

En conclusión, no solo no se trata de una afectación de las que son objeto indispensable su registro en el folio de matrícula inmobiliaria, sino que, la inconformidad de la destinación del uso del suelo se estableció desde el acuerdo municipal 048 de 2014 POT del municipio de Medellín, acto que debió ser atacado por las vías ordinarias que contempla la ley. Ahora bien, se resalta que, todas las afectaciones de los inmuebles que están en el municipio de Medellín son afectaciones que se encuentran debidamente publicadas en la página de la alcaldía de Medellín POT, es decir, que no se trata de afectaciones ocultas, sino que por el contrario, se encuentran a la consulta de cualquier interesado, por lo que la constructora interesada pudo no solo consultar esta plataforma, sino solicitar específicamente en la curaduría correspondiente las obras que en él se pueden realizar antes de proceder con la firma de contratos.

Ahora, como lo resaltó el mismo municipio, no hay constancia de que el actor haya solicitado licencia de urbanismo o construcción que pueda dar fe de realmente que afectaciones tiene el lote y que generen limitantes graves a la hora de hacer uso del mismo y que por tanto, le ocasionen una pérdida económica que conlleve al reconocimiento de alguna indemnización. Por lo tanto, es claro, que no es posible que por medio de esta acción se determine la concreción de alguna medida al respecto, sino que como se dijo, es objeto de un proceso contencioso donde se logre debatir esta situación luego de la manifestación expresa de la administración sobre lo que se puede o no hacer en el lote y la demostración por medio de peritos expertos sobre la afectación que esta limitación genera.

En consecuencia, ante la ausencia de alguna irregularidad en el proceso, que violente el derecho fundamental al debido proceso y dado que no se agotó uno de los requisitos de procedibilidad que se exigen a nivel jurisprudencial en este tipo de acciones, que impliquen la intervención del Juez Constitucional, aún de manera transitoria, se declarará improcedente esta acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo constitucional promovido por el señor **EDUARDO VARGAS MARTÍNEZ**, en contra de la **ALCALDÍA DE MEDELLÍN**, para la protección de los Derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, buena fé y respeto por el acto propio; por no haberse cumplido con el requisito de procedibilidad de la **subsidiariedad**.

SEGUNDO: NOTIFICAR por el medio más expedito y eficaz posible la presente decisión a las partes, según lo dispuesto por los artículos 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991 y artículo 5° del Decreto 306 de 1992, déjese la respectiva constancia en el expediente; adviértase acerca de la procedencia de la **IMPUGNACIÓN** de este fallo, la cual puede interponerse dentro de los tres (03) días siguientes a su notificación, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si no fuere impugnada, dentro de los tres (3) días siguientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, reading "Vélez P.", with a stylized flourish at the end.

LAURA MARÍA VÉLEZ PELÁEZ
JUEZ