



JUZGADO TRECE CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD

Medellín, veinticinco (25) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicado:	05001 40 03 013 2020 00122 00
Procedimiento:	Acción de tutela.
Accionante:	Mario Adán Gómez Giraldo
Accionado:	Municipio de Medellín- Empresa de Desarrollo Urbano EDU
Tema:	Derecho de petición
Sentencia:	General Nro. 052 Especial: 043
Decisión:	Concede el amparo constitucional solicitado

Se procede a resolver la acción de tutela del trámite de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Relató el accionante por intermedio de apoderada que, en asocio con unos familiares, decidió iniciar un proyecto de construcción sobre los predios identificados con FMI N° 01N-252427 y 381398, para el cual solicitaron la licencia de construcción respectiva en el año 2017 ante la entidad competente, misma que les fue otorgada, con la finalidad de construir 1 sótano y 6 niveles que se distribuían en 6 parqueaderos para carro privado, 3 parqueaderos privados para moto, 1 local comercial y 15 viviendas.

Así las cosas, en el mes de octubre de 2018 iniciaron la construcción; sin embargo, en noviembre de esa anualidad, se le citó a una reunión con la Empresa de Desarrollo Urbano EDU, en la que se indicó la existencia de un proyecto de desarrollo vial por parte del municipio de Medellín por la zona, sin embargo, no se les definió qué proporción del predio de su

propiedad sería usado para tal fin, por lo que suspendieron las obras en los inmuebles referidos, en razón a una recomendación allí realizada.

Relató que se comunicó con un funcionario de la EDU por vía WhatsApp, en la que le solicitaron que la afectación al predio fuera mínima, a fin de poder desarrollar el proyecto familiar; sin embargo, entendían la utilidad pública de la construcción y la importancia de la vía. Igualmente, indicó que solicitó una reunión con el Gerente de la entidad, al cual asistió una profesional de la EDU y tuvo lugar el día 4 de julio de 2019, en la que se solicitó darle celeridad al trámite de negociación de predios en consideración con la situación de la obra en construcción, las obligaciones adquiridas con los contratos de venta de las unidades habitacionales del proyecto y que la licencia de construcción estaba próxima a vencer. De otro lado, solicitaron dar aplicación al artículo 37 de la Ley 9 de 1989, en el sentido de la obligación de la entidad de formalizar la afectación y establecer el valor de la compensación hasta que se resuelva definitivamente sobre la compra del predio, sin embargo, hicieron caso omiso.

Considera que el silencio de la entidad está ocasionando un perjuicio al accionante y su familia, pues no han definido la afectación a los inmuebles, por lo que no han podido continuar con el desarrollo de su proyecto y se encuentran en un estado de incertidumbre real sobre la situación de su inmueble, en el sentido que no sabía si continuar con la construcción o no y qué parte del inmueble va a ser adquirido por la administración municipal.

Así las cosas, solicitó que se amparen los derechos fundamentales que considera conculcados por parte del ente territorial accionado y la Empresa de Desarrollo Urbano EDU, ordenando que se resuelva su petición, decidiendo la afectación y los alcances de la obra pública sobre los inmuebles identificados con FMI N° 252427 y 381398.

2. La presente acción de tutela fue admitida y debidamente notificada a las accionadas, tal y como se evidencia en el plenario.

3. La **Empresa de Desarrollo Urbano -EDU-** allegó contestación dentro del término otorgado por el Despacho, en la que admitió como ciertos algunos hechos de la solicitud de tutela, explicó que se encuentran ejecutando el contrato interadministrativo sin representación para culminar las actividades inherentes a la adquisición de los predios y mejoras para los intercambios viales del proyecto corredor de la avenida 80, relacionados con la gestión predial.

Explicó que el proyecto “Corredor de la 80” fue contemplado en el Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos 2016-2019, dentro de la dimensión estratégica “movilidad sostenible”. Aseguró que la suspensión de las obras no fue una orden sino más bien una sugerencia a los propietarios de los inmuebles objeto de la presente acción constitucional, máxime que antes de iniciar las mismas sabían de la existencia del proyecto.

Asegura que el accionante no ha elevado petición alguna a la entidad, dirigida a obtener la información que requiere, adicionalmente, informó que desde el día 15 de agosto de 2019, se envió el expediente al líder del programa de la Unidad de Bienes Inmuebles de la Secretaría de Suministros y Servicios, con la finalidad que revisaran y suscribieran la Resolución de Oferta de Compra, por lo que, una vez se tenga el acto administrativo por parte del ente territorial, le corresponde a la EDU citar para realizar la notificación de la misma y continuar con el proceso de adquisición, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable al caso.

Así las cosas, solicitó que se desestime la acción de amparo, en primera medida por inexistencia de derecho de petición del que se derive vulneración al derecho fundamental alegado. De otro lado, considera la entidad que, al no existir resolución de oferta, no ha iniciado el proceso formal de adquisición del que se derive vulneración al derecho al debido proceso. En suma, no se han vulnerado los derechos fundamentales del accionante. Asegura que no se cumple con el requisito de inmediatez, en

atención a que, en el proceso de negociación, las inquietudes sobre el proyecto fueron resueltos en el acto. Solicita al juez que tenga en cuenta que la vulneración a los derechos fundamentales es inexistente. Finalmente, planteó que la acción de tutela era subsidiaria y residual, en ese sentido, al plantear la existencia de un perjuicio de índole económico, la vía idónea es la contenciosa indemnizatoria respectiva.

Finalmente, considera que como los hechos de la presente acción dejan ver la necesidad de información por parte de la accionante, por lo que se procederá a generar una respuesta de fondo respecto a la situación aquí planteada por el accionante.

El **Municipio de Medellín** alegó pronunciamiento a través de la Secretaría General, en la que alegó la falta de legitimación del ente territorial en tanto que, nada tenían que ver con los hechos objeto de la presente acción constitucional. Por su parte, la **Secretaría de Suministros y Servicios** indicó, entre otras cosas, que carecen de conocimiento frente a los hechos objeto de la solicitud y se atenían a lo probado por la EDU.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO. En atención a lo narrado, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si en el presente caso, las accionadas se encuentran vulnerando algún derecho fundamental del accionante, teniendo en consideración todos los hechos expuestos en el escrito de solicitud de amparo.

2. RESOLUCIÓN AL PROBLEMA JURÍDICO. De cara a resolver los problemas expuestos resulta necesario analizar los siguientes temas:

2.1 DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Conforme al artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el objeto fundamental de la acción de tutela, no es otro que la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la

acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados en la ley.

2.2 DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA (ACTIVA - PASIVA) EN LA ACCIÓN DE TUTELA.

La 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.

Dentro del caso objeto de estudio, se puede determinar que el señor Mario Adán Giraldo Gómez, actúa por intermedio de apoderada, por lo que se concluye que se encuentra legitimado en la causa por activa, solicitando el amparo de sus derechos fundamentales. Además, la legitimación en la causa por pasiva de las entidades accionadas se encuentra acreditada, toda vez que es a quienes se les endilga la presunta vulneración de los derechos fundamentales esgrimidos por el accionante.

2.3. SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.

Este derecho fundamental se relaciona con la garantía de toda persona para presentar peticiones a las autoridades o a organizaciones privadas y obtener pronta resolución por parte de éstas. Su regulación se encuentra en la Ley 1755 del 2015.

Como derecho fundamental, éste no se agota en el simple acto de recibir una solicitud. Para dar cumplimiento al mandato constitucional, esta solicitud debe ser resuelta de una manera pertinente a lo que requiere el actor. Como bien lo ha expresado nuestro Tribunal Constitucional: “El

derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta para el caso planteado. Asimismo, el derecho referido exige por parte del ente o persona a quien es dirigida la petición el cumplimiento de ciertas obligaciones: en primer lugar, la respuesta debe ser adecuada a la solicitud planteada y en los términos de la misma. En segundo lugar, la respuesta debe ser eficiente para la solución de lo peticionado. En este punto se precisa que el funcionario no sólo debe responder, sino que también debe esclarecer, dentro del alcance de sus medios, el sendero jurídico necesario para lograr la solución del problema. Y, en tercer lugar, la comunicación debe ser oportuna¹”.

La Corte Constitucional en sentencia T-558 de 2012 señaló lo siguiente: “(...) el derecho de petición no sólo implica la posibilidad de presentar solicitudes a las autoridades estatales o a entes particulares, cuando la ley lo permita, sino, de igual manera, que se dé una oportuna respuesta con sujeción a los requerimientos establecidos en la ley para dicha petición. Es decir, independientemente de que lo resuelto por la entidad sea adverso o no a los intereses del peticionario, la resolución del asunto debe contar con un estudio minucioso de lo pretendido, argumentos claros, que sea coherente, dé solución a lo que se plantea de manera precisa, suficiente, efectiva y sin evasivas de ninguna clase. (...) una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta. Bajo ese entendido, para que la respuesta a la petición se encuentre ajustada a la ley y a lo que la jurisprudencia constitucional ha manifestado al respecto, la misma, además de ser oportuna y de fondo como ya se mencionó, debe ser comunicada al peticionario. (...) En ese sentido, la respuesta que se le otorgue a las solicitudes realizadas en virtud de los

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-220 de 1994. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

anotados derechos, debe ir acorde con los principios antes mencionados. Así las cosas, bajo ese punto de vista no es de recibo exigir a la persona trámites innecesarios o engorrosos, que imponen una carga desproporcionada que no tiene porqué soportar y que se pueden convertir en un obstáculo para la materialización de sus derechos, más aún, cuando la entidad está en la capacidad de evitar tales inconvenientes, para que el peticionario pueda satisfacer de manera idónea sus pretensiones y no verse afectado en sus derechos”.

Recientemente, en **Sentencia C-007 de 2017**, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Corte Constitucional recordó el alcance del derecho de petición, atendiendo la consagración expresa en la Constitución (art.23), precisando:

*“Según abundante jurisprudencia de este Tribunal, el derecho de petición es fundamental y tiene aplicación inmediata, sus titulares pueden ser personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros, y a través de éste se puede acudir ante las autoridades públicas o ante particulares. Así mismo, el derecho de petición tiene un carácter instrumental en tanto **a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales**, como los de información, participación política, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros.*

*Así mismo, la Corte ha señalado que su **núcleo esencial** reside en una resolución pronta y oportuna de la cuestión que se pide, una respuesta de fondo y su notificación, lo anterior no necesariamente implica una respuesta afirmativa a la solicitud. Así pues, se entiende que este derecho está protegido y garantizado cuando se obtiene una contestación oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente y la misma es puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estas características envuelve su vulneración por parte de la autoridad o del particular.*

(...)En concordancia con lo expuesto hasta el momento, “puede afirmarse que el ejercicio del derecho de petición no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley”, y está regulado por unas reglas previstas en el ordenamiento jurídico, las cuales pueden

sintetizarse así:

“a) El derecho de petición es determinante para la **efectividad de los mecanismos de la democracia participativa**. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la **resolución pronta y oportuna** de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. **oportunidad**, 2. resolverse de fondo con **claridad, precisión y congruencia** con lo solicitado y 3. Ser puesta en **conocimiento** del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos, se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula **ante particulares**, es necesario separar tres situaciones: 1. cuando el particular presta un **servicio público** o cuando realiza **funciones de autoridad**, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la Administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.”.

Igualmente, la sentencia T 058 de 2018, reiteró:

“Ahora bien, la obligación de resolver de fondo una solicitud no significa que la respuesta sea aquiescente con lo solicitado, sino el respeto por el ejercicio del derecho fundamental de petición, es decir, se debe emitir una respuesta clara, precisa, congruente, de fondo, sin que ello signifique necesariamente acceder a lo pretendido. Debe recordarse que es diferente el derecho de petición al derecho a lo pedido: “el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado (...)” Es decir, la entidad o particular al que se dirija la solicitud está en la obligación de resolver de fondo la solicitud, lo que no significa que deba acceder necesariamente a las pretensiones que se le realicen”.

En conclusión, el derecho de petición no se agota en el simple acto de recibir una solicitud; para dar cumplimiento al mandato constitucional, esta solicitud debe ser resuelta de una manera pertinente a lo que requiere el actor.

2.4. CASO CONCRETO.

En el presente asunto, el accionante considera que su derecho fundamental de petición está siendo vulnerado por las accionadas en razón a la falta de una decisión concreta sobre la afectación que tendrá el “Proyecto del Corredor Urbano de Transporte de la Avenida 80” sobre los inmuebles identificados con FMI N° 01N-252427 y 381398 y la ausencia de aplicación del procedimiento administrativo de oferta de compra sobre los mismos, en tanto que se encuentran en un estado de incertidumbre con respecto a la proporción del terreno que quedará de dominio privado y el uso que se le puede dar al mismo para desarrollar un proyecto de vivienda particular, cuya licencia de construcción está próxima a vencer.

La EDU considera que, al no existir petición formal, no hay vulneración de sus derechos fundamentales, así como la inexistencia “formal” del procedimiento administrativo por ausencia de oferta de compra de los inmuebles objeto de la acción constitucional.

El Municipio de Medellín, por su parte, consideró que existía falta de legitimación en la causa por pasiva en relación a los hechos expuestos en el escrito de tutela.

Así las cosas, el Despacho encuentra que el amparo constitucional deprecado debe concederse por lo que pasa a exponerse.

En primer lugar, del estudio que se le realizó al expediente, evidencia el Despacho que existen múltiples actas de reunión entre la apoderada de la parte accionante y la EDU, en la cual, la solicitud es reiterativa: requieren que se resuelva la situación de los inmuebles identificados con FMI N° 01N-252427 y 381398 en relación a la afectación con la obra pública denominada “Proyecto del Corredor Urbano de Transporte de la Avenida 80”. Si bien, advierte esta agencia judicial que las solicitudes realizadas en tales actas no tienen la forma de un “derecho de petición” en su estructura tradicional, sí salta de bulto que se trata de la necesidad del administrado de obtener una respuesta de la administración, por lo que, de cara a la garantía de los derechos fundamentales y la relación de indefensión existente frente al papel del Estado con la realización de una obra pública a la que no se pueden oponer, sí tiene derecho a que se determine cuál será la proporción de terreno que necesitan del particular y que se defina con diligencia si se puede o no desarrollar la construcción que tenían planeada. Lo anterior se dice no solo para amparar los derechos fundamentales del accionante sino para prever condenas al Estado por los perjuicios ocasionados y que afecten el patrimonio público.

Precisamente esta situación denota una importante relevancia constitucional, pues en principio parece una controversia en la negociación de un predio; sin embargo, en el fondo se encuentra transgredido el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, en tanto que el ciudadano, ante las solicitudes que realice a la administración, merece que las mismas se resuelvan de fondo, concretamente y con prontitud, situación que no se cumple en el presente asunto, pues tal y como se evidencia en el plenario, las respuestas de la

EDU se limitan a informar las dificultades en la definición del avalúo, lo que en nada alivia la situación del particular.

Es tal la vulneración de los derechos fundamentales al accionante que, en la misma contestación allegada por la EDU, en el punto (IV) se advierte la necesidad de aclarar la situación del señor Gómez Giraldo y anuncian que emitirán una respuesta; sin embargo, a la fecha de emisión de la presente decisión y, tal y como se indica en la constancia secretarial que antecede, no se ha enviado respuesta alguna.

De otro lado, el municipio de Medellín, Líder de Programa de la Unidad de Bienes Inmuebles de la Secretaría de Suministros y Servicios, también vulneró los derechos fundamentales del accionante, pues desde el mes de agosto de 2019, por parte de la EDU se les remitió el expediente para que revisaran y suscribieran la resolución de oferta de compra y a la fecha no han resuelto nada. En ese sentido no se puede declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada, así como tampoco es de recibo para esta judicatura el desconocimiento de los hechos invocados, cuando se encuentra pendiente de resolver tal situación.

Así las cosas y al verificarse la palmaria vulneración de los derechos fundamentales del actor, se ordenará a la EDU que aclaren al accionante cuál será la afectación a los inmuebles identificados con FMI N° 01N-252427 y 381398 con la obra pública denominada "Proyecto del Corredor Urbano de Transporte de la Avenida 80". Así mismo, le indicarán si pueden o no continuar ejecutando la construcción que tenían planeada dada la afectación indicada anteriormente y la proporción del terreno que podrán utilizar para tal fin. Lo anterior, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del presente fallo de tutela.

Igualmente, el municipio de Medellín, en el término de Diez (10) días deberá estudiar la Resolución de la Oferta de Compra proyectada por la EDU, y emitirá un pronunciamiento frente a la misma. En el evento que no sea aprobada la misma, informará al administrado tal situación y proyectará cuánto tiempo tardará la realización de una oferta formal para la negociación de los inmuebles plurimencionados en esta providencia. No

se puede perder de vista que, el proyecto pertenece al ente territorial y si bien existe un convenio interadministrativo para el proceso de adquisición de predios en la ejecución de la obra pública, el mismo hace parte de un proyecto de utilidad cuyo titular es el municipio de Medellín.

Corolario de lo expuesto, el amparo será concedido.

III. DECISIÓN

Por lo anterior, en mérito de lo expuesto, el **Juzgado Trece Civil Municipal de Oralidad de Medellín**, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO: Conceder el amparo tutelar solicitado por el señor **Mario Adán Giraldo Gómez**, frente al **municipio de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU-**.

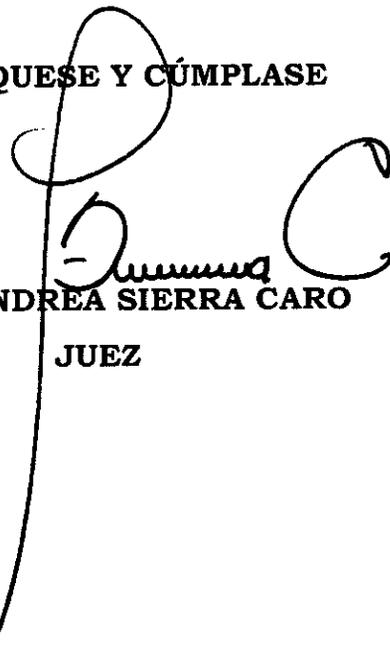
SEGUNDO: Ordenar a a la EDU que aclaren al accionante cuál será la afectación a los inmuebles identificados con FMI N° 01N-252427 y 381398 con la obra pública denominada “Proyecto del Corredor Urbano de Transporte de la Avenida 80”, así mismo, le indicarán si pueden o no continuar ejecutando la construcción que tenían planeada dada la afectación indicada anteriormente y la proporción del terreno que podrán utilizar para tal fin. Lo anterior, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del presente fallo de tutela.

Igualmente, el **Municipio de Medellín**, en el término de diez (10) días deberá estudiar la Resolución de la Oferta de Compra proyectada por la EDU, y emitirá un pronunciamiento frente a la misma. En el evento que no sea aprobada la misma, informará al administrado tal situación y proyectará cuánto tiempo tardará la realización de una oferta formal para la negociación de los inmuebles plurimencionados en esta providencia.

TERCERO: Notificar esta decisión a las partes -accionante y accionado- en forma personal, o por cualquiera de los medios que establece el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. En el acto de la notificación se les hará saber que contra la decisión procede el recurso de apelación, mismo que deberá ser interpuesto dentro del término de los tres (3) días siguientes a dicha notificación.

CUARTO: Remitir el presente expediente ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser apelada esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PAULA ANDREA SIERRA CARO

JUEZ

