



JUZGADO ONCE CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD

Medellín, veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

Proceso:	Acción de Tutela
Accionante:	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Alimenticia y Lácteos
Accionado:	Municipio de Medellín
Radicado:	05001 40 03 011 2020 00421 00
Instancia:	Primera
Providencia:	Sentencia Tutela No. 165 de 2020
Decisión:	Niega amparo constitucional
Temas:	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 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 contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, se decide la **ACCIÓN DE TUTELA**, promovida por el **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJORES DE LA INDUSTRIA ALIMENTICIA Y LACTEOS** en contra del **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, para la protección de sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción.

I. ANTECEDENTES

1. Fundamentos Fácticos. Indicó la parte actora que el Municipio de Medellín expidió la Resolución 14588 de 2017, por medio de la cual fija y liquida el monto debido por concepto de impuesto predial.

Expresa que con fundamento en la resolución anterior, la parte accionada expidió el acto administrativo ST-6795 2018, mediante la cual libró mandamiento de pago, para posteriormente, expedir la Resolución STH-21615 de 2019 ordenado seguir adelante con la ejecución en contra del sindicato.

Cuenta que los tres actos administrativos no fueron notificados al sindicato, razón por la cual, nunca pudieron controvertir ni defender sus intereses dentro de dicho procedimiento de cobro coactivo.

Enuncia la parte actora que, se solicitó la nulidad de todo lo actuado a partir del primer acto administrativo con el fin de que se notificará en debida forma en la dirección o correo electrónico suministrado. Sin embargo, el municipio aceptó que hubo indebida notificación respecto de los actos ST-6795 de 2018 y STH-21615 de 2019, es decir, auto que libra mandamiento de pago y auto que ordena seguir adelante con la ejecución respectivamente. No así la resolución de 2017 que emitió la liquidación del impuesto predial.

Dice que al ser el sindicato de trabajadores una persona jurídica su existencia solo se encuentra sometida a la inscripción del acto de creación ante el Ministerio del Trabajo, motivo por el cual, la representación, la dirección física y electrónica para efectos de notificación de actos administrativos, son las suministradas e inscritas ante dicho ministerio.

Arguye que el Ministerio del Trabajo expidió una certificación mediante la cual informa la dirección física y electrónica del sindicato, certificación que fue aportada a la solicitud de nulidad radicada el 2 de agosto de 2019. Manifiesta que mediante Resolución STH-108345-2019 el Municipio de Medellín resolvió la solicitud de nulidad de los actos administrativos, pero en este insistió en que la notificación de la resolución de 2017 fue realizada en debida forma, hecho que no es cierto, ya que el sindicato nunca ha suministrado al ente territorial la dirección descrita en su resolución.

2. Petición. Con fundamento en los hechos narrados, el apoderado judicial pide se tutelen los derechos fundamentales de su representada, ordenándole al Municipio de Medellín dejar sin efectos todo lo actuado a partir de la Resolución 14588 del 2017.

3. De la contradicción. Habiéndose notificado a la accionada del auto admisorio de la acción de tutela, proferido el 16 de julio de 2020, mediante oficio No. 085 del mismo día y año, la misma manifestó lo siguiente:

El **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, manifestó que la notificación realizada con ocasión al cobro del impuesto predial se surtió conforme lo dispone la Ley tributaria, ya que las notificaciones se realizaron a la dirección reportada en la VUR, conforme se adjunta pantallazo.

En lo que refiere a la solicitud de nulidad elevada por la parte actora, expresan que se realizó un estudio detallado de cada acto administrativo, el cual demostró que efectivamente la notificación del mandamiento de pago no se realizó en una dirección reportada, por lo cual procedieron a corregir la irregularidad procesal presentada ante la indebida notificación del mandamiento de pago, revocando los actos administrativos posteriores a la resolución STH-21615-2019.

Cuentan que en relación con el mandamiento de pago y teniendo como fundamento el artículo 301 del Código General del proceso, la parte actora se entendió notificada por conducta concluyente, el 2 de agosto de 2019, momento en el cual el apoderado judicial presentó la solicitud de nulidad.

Arguyen que frente a la Resolución 14588 de 2017 se dieron las garantías procesales al contribuyente, respetando el debido proceso, el derecho a la defensa y la publicidad de los actos administrativos, por lo que no se decretó la nulidad propuesta.

De otra parte, el Municipio de Medellín indicó que la presente acción de tutela carece de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez reiterados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, motivo por el cual debe ser declarada improcedente la acción de tutela.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia: En virtud de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política Colombiana, el artículo 1 y 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el Decreto 1382 de 2000, este Juzgado es competente para conocer en primera instancia de la presente acción constitucional.

2. Problema Jurídico: Compete a este Despacho analizar y determinar si es procedente la presente acción de tutela, para lo que se analizará si se evidencia una vulneración al debido proceso, si la presente acción carece de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez para su prosperidad, acotando si a la accionante le asiste algún otro mecanismo para la defensa de sus derechos y si la interposición de la Acción Constitucional no se dio dentro de un término razonable.

3. La acción de tutela. El artículo 86 de la Carta Política dispone que cuando se encuentre vulnerado o amenazado un derecho constitucional fundamental, la acción de tutela procede como mecanismo de defensa judicial para su protección inmediata,

frente a cualquier acción u omisión que provenga ya sea de una autoridad pública o de un particular. El juez de tutela tiene la labor de valorar si efectivamente el derecho fundamental del accionante se encuentra amenazado o vulnerado, con el fin de establecer si es procedente el amparo.

Así en caso de no disponer de un medio de defensa procederá la acción de tutela de manera definitiva y en el evento que exista y éste no resulte idóneo y eficaz, se reconocerá como mecanismo transitorio, a no ser que una persona se halle ante un perjuicio irremediable.

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

III. PREMISAS JURIDICAS Y JURISPRUDENCIALES APLICABLES.

1. Representación. El artículo 86 Superior consagra a favor de toda persona la posibilidad de interponer la acción de tutela "*por sí misma o por quien actúe a su nombre*" para invocar la protección de sus derechos fundamentales. Así mismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de amparo podrá ser interpuesta (i) por la misma persona afectada; (ii) **por intermedio de un representante**; (iii) a través del agente oficioso, cuando el titular de la garantía o derechos invocados no se encuentre en condiciones de promover su propia defensa, lo cual deberá manifestarse en el escrito de tutela; (iv) por el defensor del pueblo o (v) por los personeros municipales.

2. Del debido proceso. El artículo 29 de la Carta Política consagra el debido proceso¹, 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

¹ 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*"

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.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela frente a los actos administrativos. Análisis de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. Reiteración de Jurisprudencia. La acción de tutela fue regulada en el Artículo 86 de la Constitución Nacional como un mecanismo judicial autónomo, subsidiario y sumario, que le permite a los habitantes del territorio nacional acceder a una herramienta de protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por las autoridades públicas, o incluso por particulares, según lo determinado en el Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.

De esta manera, en el marco del principio de subsidiaridad, es dable afirmar que "la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la Ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales

y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos (dentro) de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”.

Puntualmente, en cuanto a la acción de tutela adelantada contra actos administrativos, la posición sentada por la Corte ha reiterado que, en principio, resulta improcedente, dado que el legislador determinó, por medio de la regulación administrativa y contencioso administrativa, los mecanismos judiciales pertinentes para que los ciudadanos puedan comparecer al proceso ordinario respectivo y ejercer su derecho de defensa y contradicción, dentro de términos razonables.

En la sentencia T-957 de 2011, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

"(...) la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad”.

Debe tenerse en cuenta que el legislador adelantó un trabajo exhaustivo para la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, con el fin de ofrecer un sistema administrativo que responda de manera idónea y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos, todo bajo la luz de la eficacia, la economía y la celeridad, entre otros principios.

En atención a ello, los mecanismos ordinarios deben utilizarse de manera preferente, incluso cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental. No obstante, se deberá evaluar que el mecanismo ordinario ofrezca una protección “cierta, efectiva y concreta del derecho”, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo.

Al respecto, en la Sentencia T-381 de 2018 la Corte Constitucional, después de hacer un análisis concentrado de este tema, manifestó lo siguiente:

"En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias

específicas que se invoquen en la tutela. Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución "clara, definitiva y precisa" a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, "el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela."

En el mismo pronunciamiento jurisprudencial, se citó la Sentencia T-822 de 2002, según la cual, como criterio de referencia, se deberá tener en cuenta "(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela y (b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales."

Ahora bien, específicamente, en el plano administrativo, cuando se estudie la procedencia de la acción de tutela porque no existe otro mecanismo judicial de defensa, hay varios criterios que deberá estimar el juez al momento de tomar una decisión. En primer lugar, resulta de especial importancia que la autoridad administrativa haya notificado el inicio de la actuación a los afectados, procedimiento indispensable para que estos puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.

En segundo lugar, si los ciudadanos fueron efectivamente notificados, es necesario que hayan asumido una actuación diligente en la protección de sus derechos, pues son ellos los primeros llamados a velar porque sus garantías fundamentales e intereses legítimos sean respetados. En este sentido, los particulares deben haber agotado todos los recursos administrativos y los medios de control regulados en la legislación vigente que hayan tenido a su alcance.

Empero, cuando la entidad accionada, en un obrar negligente o abusivo, no ponga en conocimiento del ciudadano afectado el inicio de una actuación administrativa adelantada en su contra, el procedimiento administrativo queda viciado de nulidad, debido a que se impide el ejercicio del derecho de defensa. En consecuencia, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso. En ese evento, deberá estudiarse si con el acto administrativo proferido se puede ocasionar un perjuicio irremediable, de ser así resulta procedente acudir a la acción de tutela, de lo contrario se debe acudir al medio de control ordinario previsto por el legislador.

3. Perjuicio irremediable. Respecto de la configuración del perjuicio irremediable, se requiere que este sea i) una amenaza inminente o pronta a suceder, ii) grave, en la medida que sea de tal entidad que pueda causar un detrimento trascendente en el haber jurídico, moral o material de una persona, iii) que requiera de medidas urgentes para conjurar la proximidad del daño, y que iv) la acción de tutela sea de carácter impostergable, es decir, fundada en criterios de oportunidad y eficiencia encaminados a evitar la consumación del daño y restablecer el orden social justo de manera integral.

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado que, cuando el actor pretenda valerse de la acción de tutela para obtener la protección a sus derechos fundamentales de carácter transitorio, tiene una carga en la demostración del perjuicio irremediable. Por ello, con la solicitud de amparo el accionante debe “presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela.”

IV. CASO CONCRETO

Pretende la parte actora que, por esta vía constitucional, se le ordene al Municipio de Medellín dejar sin efectos todo lo actuado a partir de la Resolución 14588 del 2017, aduciendo una indebida notificación del acto administrativo.

La parte accionada expresó, entre otras cosas, que la presente acción constitucional no cumple con los requisitos sustanciales de subsidiariedad e inmediatez, para que proceda la acción de tutela.

Para abordar la situación jurídica planteada con la acción constitucional, es necesario primeramente analizar los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, decantados por la Corte Constitucional.

Jurisprudencialmente se han exigido algunos requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, entre los cuales se encuentra la subsidiariedad, que consiste en que el accionante, antes de acudir a esta acción privilegiada agote los mecanismos que ordinariamente ha contemplado el legislador para reclamar lo que se pretende.

La subsidiariedad 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 no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la Ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos, dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.

Siguiendo lo dicho, sólo podrá acudirse 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.

Para que la parte accionante pueda superar el principio de la subsidiariedad sin haber agotado los requisitos de Ley o los mecanismos que ordinariamente ha contemplado el legislador para reclamar lo que se pretende, debe probar la existencia de un perjuicio irremediable.

Sea menester indicar que la parte actora no aporta elementos por medio de los cuales el Despacho avizore o infiera la eventual ocurrencia de éste perjuicio irremediable, pues no advierte que se deban tomar medidas urgentes, o que esté en presencia de una amenaza que esté por suceder o que el daño o menoscabo material y moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; o por lo menos esto no se observa ni se desprende dentro de las pruebas arrojadas con el escrito de tutela.

Es por lo dicho, que debe tenerse en cuenta que la acción de tutela no es un mecanismo para evitar el trámite ordinario, en tanto el legislador desarrolló dicha figura constitucional como un mecanismo preponderantemente excepcional, ante la ausencia de procedimientos, mas no como una vía principal.

Al no observarse dicho perjuicio irremediable, no se advierten razones que impliquen la intervención del juez constitucional, por lo tanto, debe la parte actora acudir a los medios ordinarios previstos por el legislador para tal efecto, esto es, al trámite de un proceso ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, quienes son los Jueces naturales para debatir dichos procedimientos administrativos, pudiéndose lograr con la

intervención de los mismos un debate probatorio y una protección cierta, efectiva y concreta del derecho discutido.

Es decir, que si existen mecanismos ordinarios que no han sido agotados para proteger sus derechos y se itera, a pesar de que muchas veces existan trámites ordinarios para la protección de los derechos, puede haber intervención del Juez constitucional ante un perjuicio irremediable o una afectación inmediata del derecho fundamental, sin embargo, esta situación no se observa en el caso de marras, pues el solo hecho de pretender una nueva etapa de conciliación no es de tal suerte que se requiera el ejercicio de esta ACCIÓN EXTRAORDINARIA.

Además, percibe esta Dependencia Judicial que la presente acción constitucional carece del requisito de inmediatez, puesto que de las pruebas allegadas se evidencia que el asunto en cuestión viene siendo debatido desde el 2 de agosto de 2019, fecha en la cual se radicó la solicitud de nulidad, misma que fue resuelta el 13 de noviembre del mismo año, sin que la parte accionante hubiese desplegado acciones legales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en orden a pretender y/o debatir los derechos puestos en tela de juicio.

Quiere decir lo expuesto, que han transcurrido mas de 6 meses, entre la fecha de resolución de la solicitud de nulidad y la fecha de interposición de la presente acción sumaria, sin que se accione el aparato judicial, no siendo razonable ni justificado el tiempo transcurrido entre el hecho señalado como vulnerador y la formulación de la respectiva acción de tutela.

En consecuencia, dado que no se llegó a probar la ocurrencia de un perjuicio irremediable y en vista a que no superó el estudio de los requisitos de procedibilidad que se exigen a nivel jurisprudencial en este tipo de acciones constitucionales, impide al Juez Constitucional entrar a realizar un análisis de fondo en el presente caso, generando la improcedencia de esta acción constitucional y conllevando a que el amparo constitucional solicitado sea negado.

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,

V. FALLA

PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE el amparo constitucional promovido por el señor ALEJANDRO AYALA TORO actuando como apoderado judicial del **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA ALIMENTICIA Y LACTEOS** en contra del **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes la presente decisión, por el medio más expedito y eficaz posible, según lo dispuesto por los artículos 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 5° del Decreto 306 de 1992.

TERCERO: REMÍTASE 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 CÚMPLASEA handwritten signature in black ink, reading 'Vélez P.' with a stylized flourish at the end.

LAURA MARÍA VÉLEZ PELÁEZ
JUEZ