IMPUGNACIÓN TUTELA
RADICACIÓN: 08001-41-89-016-2022-00706-01.
ACCIONANTE: JOHANNA PAOLA IBARRA PALACIOS CC 22.657.213
ACCIONADO: INSPECCION VEINTINUEVE (29) DE POLICÍA URBANA DE BARRANQUILLA, SECRETARÍA DISTRITAL DE CONTROL URBANO Y ESPACIO PÚBLICO.
DERECHO: DEBIDO PROCESO

Barranquilla, treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

I. ASUNTO A TRATAR

Procede el despacho a decidir acerca de la impugnación a que fue sometido el fallo de tutela de fecha 07 de septiembre de 2022, proferido por JUZGADO DIECISÉIS DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BARRANQUILLA, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora JOHANNA PAOLA IBARRA PALACIOS, quien actúa en nombre propio, contra INSPECCIÓN VEINTINUEVE (29) DE POLICÍA URBANA DE BARRANQUILLA SECRETARÍA DISTRITAL DE CONTROL URBANO Y ESPACIO PÚBLICO, por la presunta vulneración al derecho fundamental de presunción de inocencia y el Debido Proceso, en el cual se negó el amparo solicitado.

II. ANTECEDENTES

Refiere la accionante los hechos que se sintetizan así:

1. El día 11 de mayo de 2022, la INSPECCIÓN VEINTINUEVE (29) DE POLICÍA URBANA DE BARRANQUILLA Y LA SECRETARÍA DISTRITAL DE CONTROL URBANO emitió decisión dentro de proceso verbal abreviado en el cual se me declara culpable de construir sin licencia en el inmueble ubicado en la calle 41 # 7-08 con matrícula inmobiliaria 040-315315 de la ciudad de Barranquilla, Atlántico.

2. Estima que las actuaciones desplegadas no fueron idóneas, toda vez que posterior a la decisión tomada es que tuvo conocimiento del proceso adelantado. Se violó el debido proceso por una indebida notificación porque no se le permitió contradecir lo dicho en el proceso.

3. En el auto de fecha 11 de mayo de 2021 correspondiente al expediente IU29-480-2021 violenta la presunción de inocencia o la comisión de la falta cuando precisa*: "existiendo un comportamiento que afecta la integridad urbanística, articulo 135 numeral 4 consistente en CONSTRUIR SIN LICENCIA O CUANDO ESTA HUBIERE CADUCADO"*

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

III. PRETENSIONES

Basándose en los fundamentos fácticos expuestos, la accionante pretende que se le amparen sus derechos depuestos y consecuentemente se: "*…Solicito al señor Juez, TUTELE el derecho fundamental al debido proceso y presunción de inocencia (Art 29 de la constitución política de Colombia) y a su vez ordene la nulidad de lo actuado en el expediente IU29-480-2021 a su vez las acciones a las que haya dado lugar el mismo.*"

IV. TRÁMITE PROCESAL

La presente acción de tutela fue admitida mediante auto de fecha 24 de agosto de 2022 por el JUZGADO DIECISÉIS DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BARRANQUILLA, se admitió la acción de tutela, ordenándose oficiar al accionado INSPECCIÓN 29 DE POLICÍA URBANA DE BARRANQUILLA Y LA SECRETARÍA DE CONTROL URBANO Y ESPACIO PÚBLICO DE BARRANQUILLA y se vinculó a LA ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA, ALCALDÍA LOCAL NORTE CENTRO HISTÓRICO, EMPRESA DE MENSAJERÍA 4-72, con el fin de que rindieran informe sobre los hechos y derechos expuestos en esta tutela.

INSPECCIÓN 29 DE POLICIA URBANA DE BARRANQUILLA, a través de JENIFFER RODRIGUEZ JIMENEZ, en su calidad de Inspectora Veintinueve (29) de Policía Urbana indicó que: "*…en el presente caso en consideración a el Acta de Visita O.G.U. 3061 e Informe Técnico C.U # 2527 de 12/11/2021, la cual, en atención a operativo realizado en el Sur Oriente de Barranquilla, se evidenció lo siguiente: "...EN LA VISITA REALIZADA SE ENCONTRÓ OBRA EN CONSTRUCCIÓN DE TRES PISOS EN ETAPA DE ACABADOS Y OBRAS CIVILES EXTERIORES, CON UN PORCENTAJE DE AVANCE DEL 90%. LA PERSONA QUE ATIENDE LA VISITA NO TIENE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN EN LA OBRA, POR LO CUAL SE PROCEDE POR ORDEN DE LA INSPECCIÓN URBANA # 29 MEDIANTE # 0186-21 A COLOCAR SELLO DE SUSPENSIÓN DE OBRA. ÁREA TOTAL ENCONTRADA 464.06 M2..." con relación al predio ubicado en la Calle 41 # 7 –08de Barranquilla, conducta que se encuadra dentro de lo señalado en el Literal A), Numeral 4 del Artículo 135 de la Ley 1801 de 2016que establece como comportamiento contrario a la Integridad Urbanística: "Construir sin licencia". De conformidad a lo anterior, se abre expediente y se le asigna número de radicado IU29-480-2021, por tal razón, mediante auto de fecha 9 días del mes de febrero de 2022, se resolvió fijar para el día 23 de febrero de 2022 a las 10:00 a.m. audiencia pública, citando a la propietaria del inmueble ubicado en la Calle 41 # 7 –08 de Barranquilla, señora JOHANA PAOLA IBARRA PALACIOS, librando los oficios respectivos de notificación. En diligencia del día 11/05/2022 y virtud que no asistió la presunta infractora a la audiencia pública programada para el día 05 de mayo de 2022. Que habiéndose cumplido el plazo de espera señalado por la Sentencia C-349 de 2017 de la Corte Constitucional, por medio del cual se declara EXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 223, Ley 1801 de 2016 'Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia' en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y*

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y de Convivencia…"

SECRETARÍA DE CONTROL URBANO Y ESPACIO PUBLICO DE BARRANQUILLA, a través de EMILIANO BARRAZA BARRIOS, en su calidad de Apoderado especial del Distrito de Barranquilla, en su informe indico que: *"…En primer lugar, resulta necesario desde, que contrario a lo afirmado la accionante, que NO ES CIERTO que la Alcaldía Distrital de Barranquilla–Secretaría de Control Urbano hayan conculcado los derechos fundamentales invocados por la accionante, muy por el contrario, esta entidad en procura de salvaguardar los derechos fundamentales de sus administrados esta presta a realizar las acciones pertinentes para su salvaguarda, actuando siempre dentro del marco de sus competencias. En el caso de marras encontramos que la acción de tutela se origina en la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso y a la presunción de inocencia dentro de una actuación administrativa llevada a cabo por la INSPECCIÓN 29 DE POLICÍA URBANA DE BARRANQUILLA dentro de un proceso sancionatorio por violación a las normas urbanísticas. Frente a lo anterior es menester recordar al despacho, que tanto la alcaldía de Barranquilla como la secretaria de control urbano y espacio público, carecen de legitimación en la causa por pasiva para la protección de los derechos fundamentales invocados por la accionante, en razón a que por expresa disposición de la ley 1801 de 2016,(código de policía), los INSPECTORES DE POLICÍA, son autónomos respecto de las decisiones que toman en sus respectivos despachos por los procesos sancionatorios por violación a las normas urbanísticas.. De acuerdo a lo anterior, la Alcaldía Distrital de Barranquilla y la Secretaria de Control Urbano y Espacio Público carecen de legitimación en la causa por pasiva para proteger los derechos fundamentales invocados por la accionante…"*

EMPRESA DE MENSAJERÍA 4-72, a través de DIEGO ALEJANDRO BERNAL SILVA, en su calidad de Profesional II PQR. En su informe indico que: "…Desconocemos los hechos presentados en la presente acción toda vez que no tenemos relación con la accionada ni con los hechos en el escrito de tutela. Por otra parte, respecto del envío YG288551709CO nos permitimos indicar reporta, en nuestro Sistema de Información Postal SIPOST, como: Entregado a conformidad a destinatario tal como se demuestra a continuación: (folio 2).

LA ALCALDÍA LOCAL NORTE CENTRO HISTÓRICO, a pesar de ser debidamente notificado por el Juez de primera instancia, no descorrió el traslado conferido guardando silencio frente a los hechos que dieron lugar a la presente acción, que, si bien es cierto que, conforme al artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 se tendrán por ciertos los hechos y se entra a resolver de plano, el juzgado considera que es necesario realizar otras averiguaciones conforme a las pruebas aportadas por el accionante, y pronunciarse de fondo sobre la acción objeto de la presente sentencia.

V. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante fallo proferido el 07 de septiembre de 2022, por el JUZGADO DIECISÉIS DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BARRANQUILLA, decidió negar el amparo del derecho fundamental al debido proceso y presunción de inocencia

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

solicitado "…*En primer lugar, no se advierte cumplido el requisito de subsidiariedad para la procedencia de la tutela propuesta por Johanna Paola Ibarra Palacios, toda vez que no utilizó los recursos establecidos en las leyes de procedimiento para controvertir la actuación administrativa establecida en la audiencia pública del 11 de mayo de 2022, mediante la cual se le declaró infractora por construir sin licencia en el inmueble ubicado en la calle 41 # 7 – 08 de esta ciudad, así como imponerle la medida correctiva de una multa especial por infracción urbanística. El cual considera lesiva de sus derechos constitucionales y legales, como sería, acudir a los medios de control ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.*
Así mismo, no se observa que, con la actuación administrativa establecida por la Inspección 29 de Policía Urbana de Barranquilla, se le ocasione un perjuicio irremediable a la tutelante, que otorgue viabilidad de manera preferente a la presente acción constitucional. Por lo cual, la decisión que se impone para este Despacho es negar el amparo al debido proceso y presunción de inocencia, ya que no cumple con el requisito de subsidiariedad, no siendo procedente que, por esta vía excepcional, se le ordene al ente tutelado declarar la nulidad del trámite contravencional, objeto de inconformidad por parte de Johanna Paola Ibarra Palacios, quien cuenta con los mecanismos y procedimientos establecidos en la Ley para enervar dicha solicitud…"

VI. IMPUGNACIÓN

La parte accionante manifestó su inconformidad en los siguientes términos: "…*De conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta que los derechos invocados y desprotegidos de la señora JOHANNA PAOLA IBARRA PALACIO por parte de las acciones adelantadas por parte de INSPECCIÓN VEINTINUEVE (29) DE POLICÍA URBANA DE BARRANQUILLA y la SECRETARÍA DISTRITAL DE CONTROL URBANO Y ESPACIO PÚBLICO se dirigen directamente a una vulneración de los derechos fundamentales como son al derecho de presunción de inocencia (art 29) Debido Proceso (art. 29) dado que de conformidad como se ha demostrado dentro de las pruebas allegadas al despacho, existe una clara violación al debido proceso al no procurarse una notificación idónea que permitiera el derecho de contradicción de los hechos que se me imputan, que pudiera proporcionar argumentos en mi defensa, o en su defecto que al no existir forma de dar a conocer dicho proceso pudiera adelantarse el nombramiento de defensor que garantizara dicho derecho, a pesar de dicha violación la decisión de la inspección en mención y la secretaria distrital de control urbano en el auto en el cual adopta dicha decisión viola claramente el principio constitucional a la presunción de inocencia al aseverar: "existiendo un comportamiento que afecta la integridad urbanística, articulo 135 numeral 4 consistente en CONSTRUIR SIN LICENCIA O CUANDO ESTA HUBIERE CADUCADO" afirmando la existencia de la falta y a mí como responsable de ella, sin ahondar en las razones de fondo y la preservación de los derechos de los cuales soy titular, por ende acudo ante su respetado juzgado a fin que se subsanen los derechos violentados con las actuaciones adelantadas por las dos corporaciones en mención…*"

VII. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con los antecedentes resumidos anteriormente, corresponde a esta agencia judicial determinar:
¿Ha sido vulnerado el derecho fundamental al debido proceso y presunción de inocencia invocado por la accionante JOHANNA PAOLA IBARRA PALACIOS por parte DE LA INSPECCIÓN 29 DE POLICÍA URBANA DE BARRANQUILLA Y LA

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

SECRETARÍA DE CONTROL URBANO Y ESPACIO PÚBLICO DE BARRANQUILLA, al declararla infractora por construir sin licencia en su inmueble e imponerle multa dentro del proceso bajo el expediente IU29-480- 2021?

¿Se encuentran reunidos los presupuestos jurídicos- facticos para revocar la sentencia proferida por el a-quo?

VIII. COMPETENCIA

Esta acción encuentra su reglamentación y desarrollo en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, artículo 5°, el cual señala la procedencia en los casos que por acción u omisión se haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el art. 2 ibídem, siendo competente este operador judicial para conocer la presente acción, de conformidad con el Decreto 1983 de 2017.

IX. NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

El marco constitucional está conformado por los artículos 29, 51, 86, de la Carta Política, Decreto 2591 de 1991, la sentencias C- 984 – 2010, T- 986A 2012, T 327 – 2018, entre otras.

X. CONSIDERACIONES.

La acción de tutela es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando estos resultaren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas en el inciso final del artículo 86 de la Constitución Política la cual constituye una garantía y un mecanismo constitucional de protección, directa, inmediata y efectiva, de los derechos fundamentales.

Para la procedencia de este mecanismo tutelar, es necesario que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para hacer valer sus derechos, salvo que se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La acción de tutela procede a título subsidiario cuando la protección judicial del derecho fundamental no puede plantearse, de manera idónea y eficaz, a través, de un medio judicial ordinario y, en este sentido los medios judiciales ordinarios tienen preferencia sobre la acción de tutela. No obstante, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, así exista un medio judicial ordinario, cuando ello sea necesario 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 la solicitante.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.

Así mismo señala el alto Tribunal Constitucional que de la aplicación del principio del debido proceso administrativo se derivan consecuencias importantes, tanto para los asociados, como para la administración pública. Desde la perspectiva de los asociados, de este derecho se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa.

EL PRESUPUESTO DE SUBSIDIARIEDAD

De acuerdo con la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en armonía con lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial, para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter subsidiario. Ésta procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de estos derechos.

En reiterados pronunciamientos de la Corte, se ha manifestado que no siempre el juez de tutela es el primer llamado a proteger los derechos constitucionales, toda vez que su competencia es subsidiaria y residual, es decir procede siempre que no exista otro medio de defensa judicial de comprobada eficacia, para que cese inmediatamente la vulneración. Sobre el particular, en la sentencia T-753 de 2006 la Corte precisó:

> *"Frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, se ha sostenido que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional. Ello por cuanto que, a la luz de la jurisprudencia pertinente, los recursos judiciales ordinarios son verdaderas herramientas de protección de los derechos fundamentales, por lo que deben usarse oportunamente para garantizar su vigencia, so pena de convertir en improcedente el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior."*

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión de litigios, y no de protección de los derechos fundamentales. Al respecto, en la sentencia T-406 de 2005, la Corte indicó:

> *"Según esta exigencia, entonces, si existen otros medios de defensa judicial, se debe recurrir a ellos pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales y se convertiría en un recurso expedito para vaciar la competencia ordinaria de los jueces y tribunales. De igual manera, de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales, sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo."*

Puntualizando, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, ésta resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte en la Sentencia SU-961 de 1999[1] y reiterado recientemente en la sentencia T405-2018, al considerar que:

> *"En cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate."*

La primera posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales y la segunda es que, por el contrario, "las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria"[2].

---

[1] Corte constitucional, Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
[2] Sentencias T-179 de 2003, T-500 de 2002, T-135 de 2002, T-1062 de 2001, T-482 de 2001, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-554 de 1998, T-384 de 1998 y T-287 de 1995, Corte Constitucional.

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

En cuanto al primer supuesto, se entiende que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, se ha sostenido que:

> *"El requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal."*[3]

La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado.[4]

En relación con el segundo evento, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible.[5]

Este amparo es eminentemente temporal, como lo reconoce el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos:

> *"En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado".*

Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de la Corte, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser urgentes, tanto por brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño, como por armonizar con las particularidades del caso; (iii) el perjuicio debe ser grave, es decir, susceptible de generar un detrimento transcendente en el haber jurídico de una persona; y la (iv) respuesta requerida por vía judicial debe ser impostergable, o lo que es lo mismo, fundada en criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.[6]

En desarrollo de lo expuesto, en la Sentencia T-747 de 2008, se consideró que cuando el accionante pretende la protección transitoria de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela, tiene la carga de **"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".** (Negrita y subrayado por fuera del texto original).

---

[3] Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994, Corte Constitucional.
[4] Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[5] Sentencia T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
[6] Sentencias T-225 de 1993 y T-808 de 2010.

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

Finalmente, en atención a la naturaleza eminentemente subsidiaria de la acción de tutela, la misma no está llamada a prosperar cuando a través de ella se pretenden sustituir los medios ordinarios de defensa judicial.[7]

Al respecto, la Corte ha señalado que: *"no es propio de la acción de tutela el ser un medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales".*[8]

En la sentencia T 327 de 2018 se dilucidó sobre facultades sancionatorias de las Alcaldías Municipales para hacer cumplir las normas urbanísticas y los Planes de Ordenamiento territorial

> 25. El artículo 1º de la Constitución establece que Colombia es una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Así mismo, los artículos 286, 287 y 288 superiores establecen que los departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas son entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero que de todos modos están sujetas a ejercer sus competencias de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En concordancia con lo anterior, el artículo 311 de la Carta establece que los municipios, en virtud de su función político-administrativa dentro del Estado, tienen el deber de definir y modificar el desarrollo de sus territorios.
>
> *26. Conforme a estos mandatos constitucionales el Legislador expidió la Ley 388 de 1997, cuyo objetivo es armonizar las disposiciones que anteriormente regulaban el tema del ordenamiento territorial con las normas constitucionales expedidas en ese momento y las leyes orgánicas del plan de desarrollo y áreas metropolitanas. En ese sentido, el artículo 9º de esta ley estableció que los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) son el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.*
>
> *El artículo 12 de esta ley establece que los POT deben tener tres componentes: uno general, uno urbano y uno rural. El primero está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo para un municipio o distrito. El segundo se encarga de las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano de la entidad territorial. Por último, el tercero también debe desarrollar políticas, acciones, programas y normas, con la diferencia de que estas deben orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.*

[7] Sentencias T-203 de 1993, T-483 de 1993 y T-016 de 1995.
[8] Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

27. En atención al componente urbano del POT, el numeral 11 del artículo 13 de la mencionada ley establece que es necesaria la expedición de normas urbanísticas.

El artículo 15 de esta ley establece que las ***normas urbanísticas*** *son aquellas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones de la administración para estos procesos. Este tipo de normas se dividen en tres. Las primeras son las estructurales, las cuales aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del POT y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Este tipo de normas prevalecen sobre todas las demás, de manera que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece.*

Por otro lado están las generales, las cuales permiten establecer de qué manera y con qué intensidad se puede utilizar el suelo, así como las actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por último, las complementarias son las relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento.

En ese sentido, debe señalarse que ***las normas urbanísticas son disposiciones de orden público que buscan regular el desarrollo territorial en el país***. Por lo tanto, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que su aplicación es inmediata de manera que *"plantear derechos adquiridos frente a la existencia de la norma urbanística conlleva un desconocimiento de las competencias asignadas por la Constitución (…) y la ley (…) a los Concejos Municipales o Distritales y a las autoridades territoriales para reglamentar los usos del suelo."*[9]

Por lo tanto, se ve que las normas urbanísticas generales otorgan derechos e imponen obligaciones a los propietarios de terrenos y a sus constructores, así como también especifican los instrumentos que deben emplearse para contribuir eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano.

En desarrollo de estas competencias, el artículo 99 de la ley en mención determina que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones en predios urbanos y rurales, ***se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística*** *correspondiente. Como se verá en el siguiente acápite, esta debe ser expedida por un acto administrativo particular y concreto por la respectiva autoridad municipal o distrital competente, y de conformidad con lo establecido en el POT.*

28. Ahora bien, es importante señalar que la Ley 388 de 1997 no solo le otorgó a las entidades territoriales una facultad de ordenación urbana para expedir el POT, ***sino que también les concedió una faceta de control sancionatorio a las contravenciones a las normas urbanísticas****. Por esta razón, en su artículo 104 establece que los alcaldes y demás autoridades competentes están autorizados para adelantar las actuaciones administrativas tendientes a hacerlas cumplir. En ese sentido, este artículo contempla que estas pueden imponer sanciones i) de orden pecuniario, las cuales consisten en multas que varían según el tipo de infracción y el*

[9] Sentencia C-192 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

metraje que la configure; y ii) de demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia.

En ese orden de ideas, la Ley 388 de 1997 le otorga a las entidades territoriales facultades regulativas y sancionatorias. En virtud de las primeras es que estas pueden definir los objetivos, directrices, políticas y programas para orientar y administrar el desarrollo físico de su territorio y la utilización del suelo. Por otro lado, es a través de las segundas que se les permite la imposición de sanciones económicas y de demolición a todas las personas que no cumplan con los lineamientos urbanísticos de cada entidad territorial.

29. En conclusión, la Ley 388 de 1997 busca materializar el modelo de descentralización constitucional a través de los POT, mediante los cuales las entidades territoriales pueden determinar la manera en que se administra y desarrolla su territorio. Así mismo, esta norma también le otorga a los entes territoriales facultades regulativas y sancionatorias para controlar, supervisar y sancionar el cumplimiento de las normas urbanísticas."

Entre los requisitos generales se tiene: que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional, que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable, que se cumpla el requisito de la inmediatez, que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible, que no se trate de sentencias de tutela.

CASO OBJETO DE ESTUDIO

Descendiendo al caso *sub examine*, se tiene que el señor JOHANNA PAOLA IBARRA PALACIOS, quien actúa en nombre propio, hace uso del presente trámite constitucional de la referencia, contra la INSPECCIÓN VEINTINUEVE (29) DE POLICÍA URBANA DE BARRANQUILLA, SECRETARÍA DISTRITAL DE CONTROL URBANO Y ESPACIO PÚBLICO, por la presunta violación a sus derechos fundamentales presunción de inocencia y el Debido Proceso.

Lo anterior, en ocasión a que indica que solicita la nulidad de lo actuado en el proceso contravencional bajo el expediente IU29-480-2021, mediante el cual se le declaró infractora por construir sin licencia en el inmueble ubicado en la calle 41 # 7 – 08 de esta ciudad, e imponerle la medida correctiva una multa.

La accionada Inspección 29 de Policía Urbana de Barranquilla, dentro del trámite tutelar expresó que inició y dio trámite a la audiencia pública en proceso verbal abreviado establecido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, en consideración al acta de visita e informe técnico 2527 de 12/11/2021, que evidenció obra en construcción de tres pisos, con un avance del 90%, sin licencia de construcción. Por lo tanto, no ha violado ningún derecho fundamental de la accionante, porque construir sin la respectiva licencia se

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

constituye en una infracción urbanística, generando inseguridad para las personas, terrenos y edificaciones vecinas. Por su parte, la Alcaldía de Barranquilla y la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público de Barranquilla indican que carecen de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que los Inspectores de Policía, son autónomos en las decisiones que toman en sus respectivos Despachos, en los procesos sancionatorios por violación a las normas urbanísticas.

En primer lugar, no se advierte cumplido el requisito de subsidiariedad para la procedencia de la tutela propuesta por JOHANNA PAOLA IBARRA PALACIOS, toda vez que no utilizó los recursos establecidos en las leyes de procedimiento para controvertir la actuación administrativa establecida en la audiencia pública del 11 de mayo de 2022, mediante la cual se le declaró infractora por construir sin licencia en el inmueble ubicado en la calle 41 # 7 – 08 de esta ciudad, así como imponerle la medida correctiva de una multa especial por infracción urbanística. La cual considera lesiva de sus derechos constitucionales y legales. No presento solicitud de revocatoria directa.

No acudió a los medios de control ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En caso de marras, la accionante no puntualiza cual defecto incurrió la accionada, toda vez que se limitó a indicar una serie de irregularidades en cuanto a la notificación de la misma, por lo que entiende esta agencia que alega el defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez o autoridad actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

No obstante, revisando el contenido de las pruebas que obran en el plenario, se evidencia que la
parte accionada no intervino oportunamente en el trámite policivo a través de los recursos ni incidente, solicitando nulidades, entre otras, resaltándose que en dicho trámite se ha tomado decisión de fondo.

La recurrente en su impugnación, señala que la sentencia constitucional no tiene en cuenta la vulneración a su derecho al debido proceso, pero se itera que la acción de tutela no desplaza los mecanismos ordinarios los cuales siempre deben ejercerse, y que su procedencia, sólo acaece cuando se supera el principio de residualidad y subsidiaridad. O cuando al proceso se allegue la certera demostración que las partes no puedan acudir a estas vías ordinarias, sea porque no sean idóneas o eficaces o porque atraviesen alguna limitación, o debilidad manifiesta que impedida esperar los términos que trae consigo cada trámite ordinario, lo cual no ocurre en este caso, puesto que no se acreditó ninguna causal de procedencia de la acción.

La parte actora debió acreditar los presupuestos jurisprudenciales que avalan el estudio de fondo de este tipo de pretensión en sede constitucional, es decir, debió desvirtuar la eficacia e idoneidad de los medios de defensa ordinarios, acción que no ocurre en este trámite.

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4

Por lo expuesto, este operador judicial, confirmará la providencia recurrida, en virtud a que la misma se ajusta a derecho y lo pretendido en sede constitucional no supera el requisito de procedencia por subsidiariedad.

XI. RESUMEN O CONCLUSIÓN

Habida cuenta de los hechos y argumentaciones esbozadas anteriormente, se procederá el juzgado a confirmar la sentencia proferida en primera instancia, en consideración a que en el presente caso no se superó el requisito de subsidiariedad que reviste este mecanismo de amparo.

Por lo expuesto, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

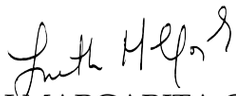
R E S U E L V E

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela de fecha 07 de septiembre de 2022, proferido por el JUZGADO DIECISÉIS DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BARRANQUILLA, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora JOHANNA PAOLA IBARRA PALACIOS CC 22.657.213, actuando en nombre propio, contra INSPECCIÓN 29 DE POLICÍA URBANA DE BARRANQUILLA, SECRETARÍA DE CONTROL URBANO Y ESPACIO PUBLICO DE BARRANQUILLA, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE está providencia por el medio más expedito, es decir, por medio del correo electrónico ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co.

TERCERO: Envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



LINETH MARGARITA CORZO COBA
JUEZA

Calle 40 No. 44-80. Edificio Centro Cívico, Piso 8.
Correo: ccto03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico.

ISO 9001 icontec No. SC5780 - 4
IQNet
NTCGP 1000 icontec No. GP 059 - 4