



Villavicencio, quince (15) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Ref: Acción de tutela No. 50001-3153-005-2020-00231-00 de ANA PRAXEDIS VARGAS GOMEZ, obrando en nombre propio y como agente oficioso de su hija MARTHA RESTREPO y nietas MAIRA DELGADILLO, SARA DELGADILLO, THALIANA DELGADILLO, HELLEN FAJARDO, KAROL GIRALDO Y LUCIANA GARCES en contra de la CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL AREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA- CORMACARENA, LA ALCALDÍA DE VILLAVICENCIO, PROCURADURIA 6 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA DE VILLAVICENCIO, POLICIA NACIONAL Y LA PERSONERIA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO.

Se decide la primera instancia dentro de la acción de tutela de la referencia, sin presencia de causal de nulidad que invalide lo actuado.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de tutela acudió ANA PRAXEDIS VARGAS GOMEZ, obrando en nombre propio y como agente oficioso de su hija MARTHA RESTREPO y nietas MAIRA DELGADILLO, SARA DELGADILLO, THALIANA DELGADILLO, HELLEN FAJARDO, KAROL GIRALDO Y LUCIANA GARCES por considerar que se vulneraron sus derechos fundamentales al Trabajo, vivienda digna, mínimo vital, vida en condiciones mínimas de dignidad, Libre locomoción, Libre desarrollo de la personalidad; en consecuencia, solicitó se realice el levantamiento del puesto de control de la Policía Nacional ubicado en la entrada del Barrio Aguas Claras, permitiendo del ingreso de vehículos de carga, o de materiales de construcción que se distribuyen en su ferretería denominada comercialmente como CONSTRUFER VILLAVICENCIO, permitiéndole ejercer su actividad comercial sin restricción alguna.

Como sustento fáctico de sus pretensiones relató que es una mujer de 68 años, desplazada de violencia, afirmó que después del desplazamiento en Villavicencio inició un nuevo proyecto de vida hace 18 años, viviendo y actualmente en el Barrio Aguas Claras donde también tiene un negocio tipo ferretería denominada comercialmente como CONSTRUFER VILLAVICENCIO, del cual dependen junto con sus hijas y nietas que viven con la accionante. En la actualidad se encuentra en tratamiento contra el CANCER, el cual padece desde hace varios años.

Desde antes del año 2000, iniciaron las construcciones de vivienda urbana en el asentamiento Aguas Claras. Posteriormente, en el año 2007 Cormacarena por medio de Acuerdo 009 decretó el Humedal Kirpas- Pinilla- La Cuerera, incluyendo dentro de tal delimitación el sector de Aguas Claras, pese a que este ya tenía desarrollo urbano. Mediante acuerdo 016 de 2009, la misma Cormacarena sustrajo ciertas partes que hacían parte del Humedal Kirpas Pinilla La Cuerera, por considerar que sus condiciones morfológicas y biológicas fueron modificadas sustancialmente al ser urbanizadas. Notificando a cada uno de los propietarios de las zonas extraídas. El sector Aguas Claras no fue objeto de sustracción, pese a que la cantidad de viviendas y familias habitantes del sector es muy superior a otros sectores extraídos como Doña Luz, Parcelas de Kirpas y Valles de Aragón. Con el amplio desarrollo que ha tenido Villavicencio en los últimos años, el Sector de Aguas Claras continuó consolidándose como asentamiento urbano, pese a estar en zona declarada como humedal, durante más de una década mucho fueron los vendedores y compradores de buena fe que adquirieron viviendas en este sector, razón por la cual afirma que no comprende por qué el sector de Aguas Claras no fue objeto de sustracción, pese a la gran cantidad de viviendas que se encuentran erigidas en su interior consolidándose como asentamiento urbano.

Había desarrollado, su única actividad comercial en la ferretería denominada comercialmente como CONSTRUFER VILLAVICENCIO hasta el pasado mes de agosto de 2020, fecha en la cual cesó actividades contra su voluntad, debido a que el 28 de julio de 2020, CORMACARENA expidió una resolución por medio de la cual prohíbe el cargue y descargue de materiales de construcción dentro del humedal Kirpas- Pinilla – La Cuerera, acto administrativo, va en contra de muchas disposiciones legales, con posterioridad a dicha resolución la POLICIA NACIONAL instaló en la entrada del barrio Aguas Claras un puesto de control permanente que impide el ingreso de vehículos de carga o de cualquier material de construcción al barrio aguas claras y al sector, impidiendo el ingreso de insumos para su negocio, no se le permite abrir el negocio, ni vender ningún tipo de materiales de construcción, que es a lo que propiamente se dedica mi negocio vulnerando su confianza legítima.

II. Trámite

Admitida la demanda de tutela mediante auto, se dispuso el debido enteramiento de la parte accionada, para que en el término de un (1) día se pronunciara sobre los hechos materia de la presente acción.

La Personería de Villavicencio, indicó que no se ha vulnerado ningún de los derechos fundamentales invocados, ya que no tenían conocimiento del caso en particular, hasta antes de la vinculación de la presente tutela, por lo cual no podían desarrollar intervención alguna, y teniendo en cuenta que su función es la de garantizar derechos fundamentales es necesario tener previo conocimiento de los casos para poder realizar las actuaciones tendientes a

garantizar los derechos presuntamente vulnerados o en riesgo de ser afectados. Ni en la tutela, ni en las pruebas anexas se manifiesta que la personería tenía conocimiento del caso, ni tampoco adjunta radicados de la personaría en donde se haya puesto en conocimiento de alguna solicitud, acompañamiento o gestión.

La Procuraduría General de la Nación, resaltó que no tiene responsabilidad alguna respecto de las vulneraciones reclamadas, ni los hechos señalados en la presente acción, entre otras razones, porque el acto que supuestamente se traduce en la violación de esos derechos se expidió por parte de otras entidades, sin que la Procuraduría General de la Nación haya tenido participación en la elaboración de dicho acto, indicó que esa procuraduría fue notificada el mismo cuatro (4) de diciembre, de una demanda de tutela trasladada por parte del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, presentada por el señor Walter Fabián Rojas Rozo, de contenido prácticamente idéntico a la tramitada en esta causa, cuya copia anexa, con el objeto de se proceda a verificar la configuración de unidad de objeto, causa y parte pasiva de las acciones, y dar aplicación a lo prescrito en el decreto referido.

Sumado a ello, señaló que el eje medular de la tutela es la censura en contra de la Resolución PSGJ 1.2.6.20.0369 del 28 de julio de 2020, emanada de Cormacarena, “por medio de la cual se dictan algunas disposiciones de protección, control y vigilancia para la prevención de comportamientos que deterioren el distrito de conservación de suelos Kirpas – Pinilla – La Cuerera”, acto que dispuso:

“ARTÍCULO SEGUNDO: PROHÍBASE la ejecución de las siguientes actividades en las áreas que comprenden el Distrito de Conservación de Suelos Kirpas – Pinilla _ La Cuerera:

1. Cargue, descargue, transporte, almacenamiento temporal o permanente y disposición final de:
 - a. Residuos sólidos y/u orgánicos.
 - b. Materiales de construcción.
 - c. Residuos de construcción y demolición RDC.
 - d. Contaminantes...

ARTÍCULO TERCERO: Restringir en el área que comprende el Distrito de Conservación de Suelos Kirpas – Pinilla _ La Cuerera las siguientes actividades:

1. Tenencia y movilización de semovientes dentro del área declarada.
2. Movilización y tenencia de vehículos automotores de carga pesada y maquinaria agrícola, industrial y de construcción de cualquier tipo”.

Finalmente indicó que la accionante dispone de otros mecanismos de defensa, idóneos y eficaces, para impugnar el acto mencionado, dentro de los cuales se destaca la utilización de una solicitud de revocatoria directa (artículo 95 de la Ley 1437 de 2011), -que debe ser resuelta dentro de los dos meses siguientes a su presentación-; e inclusive la instauración de una acción de nulidad, en el marco de la cual se podría solicitar la adopción de una medida cautelar.

CORMACARENA, contestó formulando la excepción de inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales alegados por la accionante, considerando que no hay vulneración atribuible a la entidad ya que por medio del acto administrativo Resolución PSGJ 1.2.6.20.0369 del 28 de julio de 2020, emanada de Cormacarena, “por medio de la cual se dictan algunas disposiciones de protección, control y vigilancia para la prevención de comportamientos que deterioren el distrito de conservación de suelos Kirpas – Pinilla – La Cuerera”, el cual se expidió en cumplimiento de los objetivos de manejo y gestión determinados en el Acuerdo PSGJ 1.2.42.2.18.017 del 13 de diciembre de 2018, correspondiente al ejercicio de medida para controlar la densificación urbana del distrito de conservación de suelos Kirpas Pinilla la Cuerera y establecer los mecanismos para contrarrestar los procesos erosivos, contaminación y compactación del suelo y ante la magnitud de las continuas acciones de vías de hecho, por lo que si la accionante no estaba de acuerdo con la resolución cuenta con las vías judiciales como es solicitar la nulidad bajo el medio de control de nulidad de que trata el artículo 137 del Código Administrativo y de lo contencioso administrativo.

La Policía Nacional - Policía Metropolitana de Villavicencio, alegó que se configuró la falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que la accionante no logra identificar plenamente las acciones u omisiones de la Policía Metropolitana de Villavicencio, al respecto ha precisado la jurisprudencia de la guardiana constitucional que, aun cuando la acción de tutela está llamada a desarrollarse dentro de un marco de relativa informalidad, en razón a las características muy particulares que la identifican, el procedimiento que sigue a su ejercicio se encuentra amparado por el derecho al debido proceso (C.P. art. 29), de tal manera que en su trámite se deben satisfacer unos presupuestos básicos del juicio como son, entre otros, la capacidad de las partes, la competencia y la debida integración de la causa pasiva. Así mismo, ha sostenido sobre la legitimación en la causa por pasiva, que tal presupuesto se entiende satisfecho con la correcta identificación de las personas o autoridades responsables de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados, destacando a la vez que su adecuada integración persigue garantizar a los presuntos implicados el derecho a la defensa y, por esa vía, permitirles establecer el grado de responsabilidad que les pueda asistir en los hechos que son materia de la controversia constitucional.

En este orden de ideas, afirmó que la Policía Metropolitana de Villavicencio no ha conculcado los derechos fundamentales que la accionante refiere, por ende, solicitó su desvinculación de la presente acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva.

La Alcaldía de Villavicencio, manifestó que dentro del marco constitucional y legal tendiente a la protección de los ecosistemas se emitió la Resolución objeto de controversia para proteger el Humedal Kirpas, dentro del marco del Convenio Internacional Ramsar, ello en aras de ejercer acciones tendientes a

la conservación y protección a través de políticas y estrategias de desarrollo sostenible de las áreas de protección, y en ese mismo orden hizo mención a la prevalencia del interés general sobre el particular, e indicó que no se puede hablar de confianza legítima en el caso en concreto, ya que si bien la comunidad paga impuestos y tienen algunos servicios públicos, por lo que pese a que dichas comunidades han crecido bajo el manto de la ilegalidad, ninguna tiene permiso de construcción y las medidas tienden a proteger un bien colectivo como es el medio ambiente, destacando que la propiedad privada en dicha zona tiene unas limitaciones.

Por último, señaló que las medidas tomadas se erigen en proteger el medio ambiente e impedir que siga el crecimiento desmedido de las construcciones ilegales, así mismo, destacó que si no está de acuerdo con las medidas administrativas tomadas en la Resolución puede acudir a la vía administrativa, lo cual no ha hecho evidenciándose que no cumple con el requisito de subsidiariedad.

IV. CONSIDERACIONES.

De entrada, debe precisarse que funcionalmente el Juzgado es competente para resolver el conflicto constitucional planteado, al tenor del artículo 37 y siguientes del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico

Para el caso concreto corresponde establecer ¿sí la presente acción es procedente para disponer la suspensión de una medida administrativa de impedir el ingreso de materiales de construcción al barrio Aguas Claras conforme lo dispone la Resolución PSGJ 1.2.6.20.0369 del 28 de julio de 2020, emanada de Cormacarena, “por medio de la cual se dictan algunas disposiciones de protección, control y vigilancia para la prevención de comportamientos que deterioren el distrito de conservación de suelos Kirpas – Pinilla – La Cuerera”?

En el campo del derecho procesal constitucional, especialmente respecto de la acción de amparo, es de vital importancia el estudio preliminar de la inexistencia de otra vía de defensa judicial, toda vez que la justicia constitucional tiene como propósito la protección de los derechos más preciados para el Estado Social de Derecho, y no el de inmiscuirse en asuntos que no le corresponden. En otras palabras, la verificación del presente requisito no es de forma exclusiva en las vías de hecho, sino por el contrario, de toda solicitud presentada ante el juez constitucional.

Así las cosas, es pertinente enseñar que respecto a la inexistencia de otras vías judiciales para el accionante, la teoría constitucional ha determinado dos vertientes a confrontar en cada caso; la subjetiva, por un lado, que viene a establecer si las partes del proceso, accionantes y accionados, poseen

legitimidad procesal por activa o por pasiva, es decir, interés para actuar en la controversia judicial por la afectación de sus derechos fundamentales o por haber participado en su presunta vulneración. Y la objetiva, por el otro, que se pregunta si la acción de tutela procede ante la inexistencia de otros mecanismos judiciales, o ante la ineficacia e idoneidad de los existentes, buscando en todo caso evitar la ocurrencia de un inminente perjuicio irremediable.

Dentro del análisis del caso, este estrado constitucional no pudo determinar una arbitrariedad manifiesta por parte de las accionadas, toda vez que la controversia está sujeta al trámite administrativo establecido en las normas que desarrollan el urbanismo y la guarda del orden público, por lo que el actor administrativo emitido por la parte accionada goza de la presunción de legalidad, por lo que la accionante tiene a su haber las acciones pertinentes ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ante la cual podrá hacer valer todas las pruebas que estime pertinentes para hacer efectivos sus derechos, sin que se vislumbre la existencia de un perjuicio irremediable que justifique la concesión del amparo como mecanismo transitorio.

Siendo del caso precisar que la acción de tutela, como mecanismo de protección y defensa de los derechos fundamentales cuando estos han sido violados o se encuentran en amenaza, es, en virtud del artículo 86 de la Carta Política de Colombia, del orden subsidiario y residual, lo que significa que su procedibilidad depende de la inexistencia de otros medios idóneos de defensa judicial al alcance de quien demanda.

De esta forma aplicando lo anterior, se advierte que, para debatir la juridicidad de las decisiones cuestionadas, la demandante cuenta con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, especializada para resolver el presente asunto, y provista de órganos competentes que, al igual que el juez de tutela, tienen la misión de preservar el orden constitucional. Esta opción, impide este Estrado Judicial intervenir en la cuestión objeto de censura, debiendo agotar la vía los medios ordinarios que incluso dentro de las acciones legales propias puede solicitar como medida cautelar lo que aquí se pretende.

Ahora, respecto del concepto jurídico de confianza legítima, tiene como fundamento el artículo 83 de la Constitución, ya que allí se estipula “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”, de modo que cuando se trata del tema se está hablando de un principio de rango constitucional, que ha sido objeto de un arduo desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional la cual ha señalado que las relaciones entre la administración y los administrados deben estar enmarcadas por la lealtad, y en especial las conductas desarrolladas por las entidades estatales pues basados en la seguridad jurídica que de los actos de éstas deben emanar, no pueden variar intempestivamente y sorprender con un proceder contrario a los

ciudadanos, ya que con esto defraudarían la confianza legítimamente fundada por aquellos¹.

Acorde con lo anterior, el principio de confianza legítima surge como consecuencia de la actuación permisiva de las autoridades frente por ejemplo a un obrar ilegal, el cual se ejecuta de buena fe, bajo la concepción de que la administración ha consentido dicho acto, generándole expectativas favorables sobre su proceder. Por lo que es reprochable el cambio repentino de las condiciones por parte del Estado, hecho que genera la vulneración de derechos fundamentales.

Ahora bien, para que se configure dicho principio, es necesario que se presenten 3 presupuestos: "(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad."²

Cabe aclarar que lo antes dicho no es una negativa para que las autoridades adopten decisiones correspondientes en aplicación a la normatividad vigente y en pro del bienestar general, sino que basados en que estamos en un Estado Social de Derecho no pueden las autoridades ejecutar súbitamente medidas que afecten las expectativas surgidas a favor de los administrados, y dejar a los ciudadanos desamparados, de igual forma se resalta que lo anterior no se traduce en que la protección que se les debe prestar sea equivalente a indemnización.³

Sin embargo, en el presente asunto guarda una particular situación, ya que la administración no le ha prohibido la actividad económica de la ferretería de la accionante, sino que ha dispuesto que la prohibición de ingresar materiales de construcción limitando el paso de vehículos de carga pesada con materiales para construcción, lo cual si bien limita el acceso de abastecimiento de algunos productos que normalmente vendería, ello no implica que pueda comercializar otro tipo de productos dentro de su establecimiento, reiterándose que en este singular caso sobre el escenario en que se funda el reproche constitucional, se tiene que el actuar o la actividad de la accionante no es un obrar ilegal ni ha tenido previamente ninguna actuación de la administración sobre la misma, e incluso actualmente no se evidencia disposición que prohíba la actividad económica de la ferretería, se reitera se limitó si bien el ingreso de ciertos materiales ello no implica por si solo que no pueda ejercer la actividad. Y estas restricciones son generales para el sector y no para la accionante en particular.

En suma, no se cumple con ninguno de los presupuestos jurisprudenciales para que se abra paso lo pretendido por la accionante, motivo por el cual ha de

¹ Precedente jurisprudencial de la Honorable Corte Constitucional ver Sentencias T-048 del 30 de enero de 2009, T-895 del 11 de noviembre de 2010, T-970 del 16 de diciembre de 2011 y T-141 de marzo de 2013.

² Sentencia de la Corte Constitucional T-36 del 2008.

³ Sentencia de la Corte Constitucional T-438 de septiembre 17 de de 1996, T-773 de 2007, T-053 de enero 24 de 2008.

negarse porque para defender sus intereses cuanta con medios legales ordinarios, los cuales debió agotar previo a acudir directamente a la acción constitucional.

Por en relación con lo manifestado por el Ministerio Público respecto de la posibilidad de que la presente acción haga parte del fenómeno jurídico denominado “tutelas masivas”, el Juzgado encuentra que la acción referenciada en la contestación si bien tiene relación y similaridad en ciertos aspectos no guardar idénticos fundamentos de reclamación, ya que el reclamó de la tutela presentada por el señor Walter Fabián Rojas Rozo se funda en su trabajo como maestro de construcción y la presente se funda en las limitaciones de una actividad comercial de un establecimiento de comercio.

Finalmente no puede olvidarse que el ordenamiento territorial de los usos del suelo que hacen parte del POT, son de incumbencia exclusiva del ente territorial y tienen sustento constitucional y legal.

DECISIÓN

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, META**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,*

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el amparo deprecado por ANA PRAXEDIS VARGAS GOMEZ, conforme los motivos expuestos en la parte motiva.

SEGUNDO: Notifíquese esta decisión a las partes por el medio más expedito y si no fuere impugnada remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión. Líbrense las respectivas comunicaciones.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

**FEDERICO GONZALEZ CAMPOS
JUEZ CIRCUITO**

JUZGADO 005 CIVIL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

f90af0a16b8bfdb3b115fde517977fc06774c5d66f854a2a85f9e957f778a87a

Documento generado en 15/12/2020 09:59:05 a.m.

***Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>***