

Sentencia T-270/12

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION-Improcedencia por existencia de otros mecanismos judiciales de defensa y ausencia de perjuicio irremediable

Por regla general, la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos que hayan sido amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que para controvertir la legalidad de ellos están previstas las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en las cuales se puede solicitar la suspensión del acto desde la demanda como medida cautelar. Solamente en los casos en que exista un perjuicio irremediable, la tutela resulta procedente y habilita al juez constitucional para suspender la aplicación del acto administrativo u ordenar que el mismo no se ejecute mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa. es claro que mientras el afectado no demuestre la ocurrencia de un perjuicio irremediable que afecte o amenace algún derecho fundamental, la acción de tutela no es procedente aún cuando fuere invocada como mecanismo transitorio, porque en vista del carácter subsidiario y residual que la Constitución le asignó a ésta, no es posible obviar los otros medios de defensa con los que cuenta el interesado.

DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS-Improcedencia general de la acción de tutela para la protección

Referencia: expediente T- 3.272.693

Acción de tutela instaurada por La Perla Agropecuaria Ltda., contra el municipio de Fredonia.

Reiteración de jurisprudencia

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, MARÍA VICTORIA CALLE CORREA y MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos emitidos por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Fredonia (Antioquia) el 7 de septiembre de 2011, en primera instancia y, el Juzgado Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Fredonia (Antioquia) el 11 de octubre de 2011, en segunda instancia, dentro del proceso de tutela iniciado por La Perla Agropecuaria Ltda., contra el municipio de Fredonia.

### I. ANTECEDENTES

El 25 de agosto de 2011, Jorge Andrés Taborda Jiménez, actuando como apoderado judicial de la sociedad La Perla Agropecuaria Ltda. , interpuso acción de tutela contra el municipio de Fredonia (Antioquia), por considerar vulnerado su derecho al debido proceso basándose en los siguientes hechos:

#### 1. Hechos

1. El 9 de diciembre de 2008 el Alcalde Municipal de Fredonia profirió el Decreto 098 en el que declaró una urgencia manifiesta con el objeto de atender una emergencia vial en el sector de Túnez, teniendo en cuenta que con la temporada invernal el Río Cauca se desbordó y se perdió un tramo de la vía que de la vereda Puente Iglesias conduce al municipio de La Pintada.

1. El 9 de noviembre de 2009, el Concejo municipal de Fredonia, emitió el Acuerdo Municipal

014 “Por medio del cual se declara una vía de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones en el municipio de Fredonia, Antioquia”. Con dicho acto, el Concejo declaró de utilidad pública la vía que de Puente Iglesias conduce al Municipio de la Pintada por la margen izquierda del Río Cauca, en sentido norte - sur y, facultó al ejecutivo local por 180 días para efectuar las modificaciones presupuestales, los trámites y los procedimientos para garantizar el restablecimiento de la vía<sup>1</sup>.

1. Entre tanto, el Procurador Provincial de Fredonia interpuso una acción popular por considerar vulnerados los derechos colectivos al goce efectivo del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la seguridad pública y, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los habitantes del sector Túnez.

1. El actor popular, manifestó que un habitante de la Vereda Puerto Iglesias, sector Túnez jurisdicción del municipio de Fredonia radicó un escrito ante su oficina en que se le pidió su mediación para que el Alcalde municipal tomara medidas para la reparación del tramo de vía que se perdió con el desbordamiento del Río Cauca, ya que después del decreto que declaró una urgencia manifiesta, no se había realizado ninguna obra al respecto.

1. El 12 de abril de 2010, el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Medellín profirió sentencia de única instancia, dentro del proceso de acción popular en la que negó las pretensiones, por no encontrar vulnerados los derechos colectivos señalados, basándose en las siguientes razones:

i. Se recibieron varios testimonios de habitantes del sector Túnez, quienes afirmaron que no

es cierto que con la parte de carretera que se inundó con el desbordamiento del Río Cauca la comunidad haya quedado incomunicada, y no existe ningún riesgo al transitar por la carretera existente, puesto que existen varias vías alternas para su movilidad y que en realidad quienes necesitan que se adecúe la vía son los dueños y administradores de la naranjera Túnez y la finca La Pelona, ya que los caminos existentes se encuentran en buen estado para el paso de la comunidad.

i. Durante el trámite de la acción se recibió el Informe técnico No. 130CA - 12511 del 16 de diciembre de 2009, rendido por la Oficina Territorial Cartama de Corantioquia, en el que se consignó que después de la pérdida de un tramo de la vía de la Parcelación Túnez, se adecuó una vía privada que fue conectada con los caminos internos de la parcelación y así se restituyó el paso vial perdido, informe éste que no fue objetado por el actor popular.

i. La parte accionante no probó que la carretera afectada fuese una vía vehicular terciaria a cargo de alguno de los municipios implicados, por el contrario en el informe técnico No. 130CA - 12511 de 2009 de Corantioquia, se estableció que la vía denominada La Pintada - Poblano - Túnez corresponde al antiguo corredor férreo del ferrocarril del Pacífico, a su paso por el municipio La Pintada.

1. En consecuencia, la juez de instancia consideró que los testimonios recibidos eran prueba suficiente de la ausencia de afectación de los derechos colectivos invocados por el accionante, máxime si éste no los controvertió ni pidió pruebas que desvirtuaran las recaudadas. Así pues, se negaron las pretensiones de la demanda y, se compulsaron copias a la Procuraduría General de la Nación por presuntas irregularidades en la declaratoria de urgencia manifiesta realizada por el Alcalde de Fredonia, Carlos Mario Londoño Espinoza.

1. Posteriormente, el Alcalde Municipal de Fredonia mediante la Resolución No. 1307 del 25 de junio de 2010, determinó que en desarrollo del Acuerdo No. 014 del 9 de noviembre de

20092 y del Plan de Desarrollo de Fredonia<sup>3</sup>, se debía seguir con un proceso de expropiación administrativa a la sociedad La Perla Agropecuaria Ltda. para poder adecuar la zona necesaria para la construcción de la vía Túnez. Adicionalmente se realizó una oferta de compra por el monto de \$53'000.000 de acuerdo con el avalúo efectuado por el Ingeniero correspondiente.

1. Frente a la anterior resolución La Perla Agropecuaria Ltda., interpuso recurso de reposición en el que expuso que no era procedente la expropiación por vía administrativa por que no ha existido la correspondiente declaratoria de condiciones de urgencia, ya que según su interpretación este es un requisito previo, necesario para dicha diligencia según el artículo 63 de la ley 388 de 1997. Adicionalmente, dijo que tal como quedó demostrado en el proceso de acción popular que llegó a su fin con la sentencia del 12 de abril de 2011 proferida por el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Medellín, no existe utilidad pública para la adquisición del inmueble en comento. Finalmente puso de presente que el evaluador no tenía competencia para conceptuar sobre el precio del bien, puesto que no estaba registrado ni autorizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia.

1. El Alcalde municipal de Fredonia, dio respuesta a la anterior solicitud mediante la Resolución No. 1472 del 8 de septiembre de 2010, en la que consideró que la Resolución No. 1307 del 25 de junio de 2010 es un acto preparatorio o de trámite y que por lo tanto no admite recurso alguno, en esta medida resolvió la petición como una solicitud de nulidad. En cuanto al asunto de fondo, consideró que el peticionario incurrió en un yerro ya que todavía no existía resolución en la que se ordenara una expropiación administrativa como tal y en consecuencia sus pretensiones no eran procedentes, sin embargo, dijo que le asistía razón en cuanto a la incompetencia del evaluador, y por lo tanto decretó la nulidad de los numerales de la Resolución No. 1307 del 25 de junio de 2010, correspondientes al avalúo del bien.

1. El 8 de octubre de 2010, mediante la Resolución No. 1527 "Por medio de la cual se continúa el procedimiento administrativo determinado en la Resolución No. 1307 de 2010",

se recibió el avalúo del bien a expropiar realizado por un perito designado por la Lonja de Propiedad Raíz correspondiente, el cual determinó que el valor comercial del inmueble era de \$59'040.000 y se ordenó seguir con el procedimiento.

1. En vista de lo anterior, el apoderado judicial de La Perla Agropecuaria Ltda., instauró acción de nulidad contra el Acuerdo No. 014 del 9 de noviembre de 2009 proferido por el Concejo Municipal del municipio de Fredonia ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, en la cual dijo que dicho acto administrativo declaró una vía de utilidad pública sin tener en cuenta que la misma hace parte de un terreno que es de propiedad privada, y sin delimitar específicamente la franja de terreno que se estaba afectando, lo cual vulnera los artículos 6, 58, 83, 123 y 209 constitucionales y, los artículos 2 y 3 del Código Contencioso Administrativo, porque primero debió adquirirse el terreno correspondiente mediante el proceso de enajenación voluntaria y expropiación administrativa, para luego si poder disponer de éste como de utilidad pública. De igual forma, alegó que existe una falsa motivación del acto administrativo, pues en el proceso de acción popular, quedó claro que no existe ningún tipo de amenaza o riesgo para los habitantes del sector.

Adicionalmente, solicitó que se decretara la suspensión provisional del acuerdo demandado, lo cual fue resuelto mediante Auto del 12 de febrero de 2011, emitido por el Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Séptima de Decisión, en donde se negó la petición pues los argumentos expresados por el demandante deben ser objeto de un riguroso debate probatorio y la suspensión provisional procede cuanto el juez constata a simple vista que el acto contraviene las normas en las que se fundamenta. De igual forma, consideró que las discusiones sobre las condiciones de seguridad de la zona objeto de debate, “no permiten advertir al rompe, dentro del marco normativo citado en la suspensión provisional, la ostensible ilegalidad o inconstitucionalidad de la decisión del Concejo Municipal de Fredonia, respecto a la declaratoria de utilidad pública y autorización al alcalde de ese municipio para iniciar y tramitar la expropiación por la vía administrativa de la vía que de la vereda Puente Iglesias conduce al municipio de La Pintada, por la margen izquierda del Rio Cauca, en sentido norte - sur.”

1. Posteriormente, el Alcalde municipal expidió la Resolución No. 1760 del 26 de febrero de 2011, por medio de la cual resolvió el recurso de reposición presentado por la sociedad La Perla Agropecuaria Ltda., contra la Resolución 1307 del 25 de julio de 2010 pues sólo se le había dado un trámite de nulidad, así, determinó no acceder a las pretensiones en él señaladas. Por otra parte, sostuvo que luego de hacer la oferta de compra a la sociedad propietaria del bien necesario para la construcción de una vía que redunde en el interés colectivo no se llegó a ningún acuerdo. Por lo tanto, decretó la expropiación administrativa de una parte del lote que pertenece a La Perla Agropecuaria Ltda. por motivos de utilidad pública o interés social.

1. En vista de lo anterior, la sociedad accionante interpuso acción de tutela en la que solicitó el amparo a su derecho al debido proceso y la suspensión de la aplicación del Acuerdo No. 014 del 9 de noviembre de 2009 proferido por el Concejo Municipal de Fredonia, y todos los demás actos administrativos que se dictaron con fundamento en éste<sup>4</sup>. Indicó que interpone la tutela como un mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, porque ya se iniciaron las obras en su terreno y, si se permite que las mismas avancen no se le podrá restituir su propiedad en el mismo estado en el que se encontraba.

## 2. Intervención de la parte demandada

Mediante escrito del 31 de agosto de 2011, el señor Carlos Mario Londoño Espinosa, Alcalde del municipio de Fredonia Antioquia, dio respuesta a la acción de tutela, en la que manifestó que no se ha vulnerado el derecho al debido proceso de la sociedad demandante, por el contrario se le han otorgado todas las garantías existentes a lo largo del proceso de expropiación del cual hace parte.

Explicó que la Resolución No. 1307 del 25 de junio de 2010 no era susceptible de recurso alguno, puesto que era un acto de trámite o preparatorio que no le causa ningún agravio al particular, sin embargo, en aras de ahondar en la protección del derecho al debido proceso de la demandante, se resolvió el recurso de reposición que interpuso a manera de derecho de petición en el que se encontró que era necesario decretar una nulidad parcial del acto administrativo acusado. Respecto a la acción de tutela solicitó que se declare improcedente,

puesto que (i) la sociedad accionante cuenta con otros medios de defensa de los cuales ya hizo uso ya que instauró una acción de nulidad en la que solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos correspondientes, pretensión que fue resuelta de manera negativa, (ii) de igual forma, el apoderado judicial de la parte actora lo citó a una audiencia de conciliación prejudicial con el fin de presentar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los mismos actos administrativos, y (iii) expuso que no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable, por lo tanto, la acción de tutela no es procedente ni siquiera como mecanismo transitorio.

### 3. Coadyuvancia presentada por el apoderado de la Propiedad Horizontal Parcelación Túnez Grande

Rodolfo Andrés Correa Vargas, actuando en nombre y representación de la Propiedad Horizontal Parcelación Túnez Grande, intervino en el trámite de la acción de tutela, con fundamento en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, informando que sus poderdantes tienen interés legítimo en el resultado del proceso, ya que son algunos de los beneficiarios de la vía que se propone adecuar la administración municipal de Fredonia, luego de haber expropiado la franja de terreno correspondiente por motivos de utilidad pública.

En cuanto a la acción de tutela solicitó que se declare improcedente la acción de tutela interpuesta por La Perla Agropecuaria Ltda., porque no cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que la sociedad accionante cuenta con otros medios ordinarios de defensa de los cuales ya ha hecho uso. También dijo que con la acción de tutela se pretende revivir un debate que ya solucionó la jurisdicción contencioso administrativa, al pronunciarse negativamente sobre la suspensión provisional de los actos administrativos atacados en la demanda de nulidad.

## II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

### 1. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Fredonia, mediante sentencia del 7 de septiembre de 2011, concedió el amparo solicitado por La Perla Agropecuaria Ltda. a su derecho al debido proceso pues consideró que ésta se encuentra ante la amenaza de un perjuicio irremediable que consiste en que si se continúan ejecutando las obras sobre el predio que le

pertenece, sería imposible devolver a la sociedad accionante la faja de terreno en el estado en que se encontraba antes de dicha intervención. En esta medida, y apoyándose principalmente en el Informe técnico No. 130CA-110915050, del 6 de septiembre de 2011, emitido por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, que indicó que con los trabajos realizados en la vía se afectaron considerablemente los recursos naturales agua, flora, suelo y paisaje, consideró que la tutela era procedente como mecanismo transitorio para mitigar los perjuicios causados por el daño realizado en el terreno de la sociedad, mientras se resuelve la acción contenciosa que se encontraba en curso.

## 2. Impugnación

### 2.1 Escrito presentado por el apoderado de la Propiedad Horizontal Parcelación Túnez Grande.

Rodolfo Andrés Correa Vargas, actuando en nombre y representación de la Propiedad Horizontal Parcelación Túnez Grande, y como coadyuvante del demandado en la presente acción de tutela, interpuso recurso de alzada contra el fallo de primera instancia, por considerar que (i) la sentencia es incongruente pues no existe identidad entre la presunta violación alegada, los derechos estudiados, las pruebas aportadas y los derechos que finalmente fueron amparados, (ii) se excedió el ámbito de competencia del juez constitucional, al decidir sobre un asunto que ya había sido objeto de debate en la jurisdicción contencioso administrativa, durante el trámite de la acción de nulidad que cursa ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, (iii) al conceder el amparo se desnaturalizó la acción de tutela ya que la sociedad actora pudiendo apelar el auto que negó la suspensión provisional del acto administrativo dentro del proceso de nulidad no lo hizo, y en su lugar utilizó la acción de tutela para intentar revivir los términos vencidos, (vi) finalmente, argumentó que el juez de primera instancia incurrió en un arbitrario desconocimiento de las causales de procedencia del mecanismo impetrado, pues si bien estableció que en el caso existe un daño consumado concedió la tutela como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable lo cual no solo es contradictorio sino que constituye un claro defecto procedimental de la misma.

### 2.2 Escrito de impugnación presentado por el Alcalde municipal de Fredonia.

El Alcalde del municipio demandando, presentó escrito en el que reiteró los argumentos

esbozados en la contestación de la demanda según los cuales durante el trámite del proceso de expropiación adelantado frente a la sociedad La Perla Agropecuaria Ltda., no se vulneró el derecho al debido proceso y por el contrario se resolvieron todas las peticiones interpuestas por la misma. Adicionalmente, expuso que con la presente acción de tutela se pretenden revivir los términos procesales que se dejaron vencer, al no interponer el recurso de apelación contra el auto que negó la suspensión provisional durante el proceso de nulidad.

2.3 Escrito presentado a título de alegaciones por parte del apoderado de la sociedad demandante.

Julio Cesar Yepes Restrepo, actuando como apoderado de La Perla Agropecuaria Ltda., manifestó que se causa un perjuicio irremediable con la intervención de un terreno en el que existe gran variedad de fauna, diversidad silvestre y algunos nacimientos de agua, además informó que después de interpuesta la acción de tutela impugnada se presentó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, en la que se demandaron las Resoluciones No. 1307 de 2010, 1472 de 2010, 1527 de 2010 y 1760 de 2011 proferidas por el Alcalde municipal de Fredonia, demanda en la que también se solicitó la suspensión provisional de tales actos.

Frente a los argumentos utilizados por los demandados en los recursos de apelación interpuestos, puso de presente que cuando el Tribunal Administrativo de Antioquia negó la suspensión provisional del acto administrativo correspondiente el proceso de expropiación no había terminado y por lo tanto no se habían iniciado las obras de manera que aún no existía la amenaza de un perjuicio irremediable; también dijo que la tutela sigue siendo procedente aún habiéndose interpuesto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues debido a la congestión judicial de la jurisdicción es posible que no exista auto admisorio de la demanda y un pronunciamiento sobre la suspensión pronto.

Finalmente, manifestó que se encuentra probado que la vía que se está construyendo es de carácter privado y, que beneficia únicamente a la Parcelación Túnez. Solicitó que se adicionara la sentencia de primera instancia, en el sentido de ordenar medidas de conservación del terreno intervenido, tales como la reforestación y revegetalización del predio para evitar daños mayores y corregir los riesgos inminentes que se podrían presentar a corto plazo.

2.4 Escrito presentado a título de coadyuvancia al municipio de Fredonia, por parte de residentes, trabajadores y transeúntes de la vía que de la vereda Puente Iglesias conduce al Municipio de La Pintada.

Los intervinientes manifestaron que la sentencia de primera instancia debe ser revocada porque (i) de lo contrario se verán obligados a transitar por la zona de inundación del Río Cauca, viéndose expuestos a un eminente riesgo de caer en el caudal del río, (ii) dentro de la población que transita la vía se encuentran niñas y niños, (iii) indican que el último informe rendido por Corantioquia en el que se afirmó que con la construcción de la vía se afectaron considerablemente los recursos naturales agua, flora, suelo y paisaje, no corresponde a la realidad, puesto que “en la zona intervenida existen apenas unas escorrentías de aguas lluvias y no fuentes hídricas; además lo único que se ha cortado allí es un montón de rastrojo y nunca flora de importancia.”, (iv) finalmente argumentaron que el fallo de primera instancia no tiene en cuenta la función social de la propiedad, frente a la necesidad de toda una comunidad de contar con una vía segura para llegar a sus lugares de trabajo.

El 11 de octubre de 2011, el Juzgado Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Fredonia, profirió sentencia de segunda instancia en la que confirmó la decisión adoptada por el A quo, porque a su juicio la acción de tutela no se puede limitar por el hecho de que la jurisdicción contencioso administrativa no haya accedido a decretar la suspensión provisional de un acto administrativo, teniendo en cuenta que las dos acciones operan en planos dogmáticos y axiológicos diferentes. Así, indicó que en la suspensión provisional se realiza una constatación simple del acto administrativo con las normas vulneradas o conculcadas, mientras que en la acción de tutela el juez tiene un mayor margen de acción dentro del cual después de analizar los hechos puede determinar si procede el amparo constitucional y tomar las medidas que considere pertinentes sin que esto signifique que invada la órbita de acción del juez administrativo.

En cuanto al caso en concreto, determinó que el Acuerdo 014 del 9 de noviembre de 2009 expedido por el Concejo Municipal de Fredonia carece de sustento jurídico, pues se fundamentó en el artículo 58 de la ley 388 de 1997, el cual establece cuáles son los motivos de utilidad pública para decretar una expropiación afirmando que uno de ellos es la “ejecución de obras públicas” y esto no corresponde a la realidad, pues ningún literal del artículo contempla dicha causal<sup>5</sup>, en consecuencia también concluyó que la motivación del

acto no se ajusta a la ley, teniendo en cuenta que la ejecución de obras públicas no es un motivo legítimo para declarar un inmueble como de utilidad pública. Concluyó que dicho Acuerdo y los actos que lo desarrollaron contravienen los artículos 29 y 58 constitucionales, relativos al derecho al debido proceso y a la propiedad privada.

Así pues, se confirmó la sentencia de primera instancia y, adicionalmente se complementó en el sentido “que se ha lacerado fuera del debido proceso administrativo, la propiedad privada, y por los efectos de lo actuado en la franja expropiada con ocasión de la apertura de la vía, se debe iniciar dentro de las cuarenta y ocho (48) [sic] siguientes a la notificación, la revegetalización de los taludes, reforestar lo dañado, las obras de drenaje y aletas, cunetas. Disipadores de energía, sacar el material de excavación de las fuentes de agua etc (...)”

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección número once, mediante Auto del 30 de noviembre de 2011, dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

#### 1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de la revisión de los fallos materia de acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

#### 2. Problema jurídico

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si el Concejo municipal de Fredonia y el Alcalde municipal de Fredonia, violaron el derecho al debido proceso de La Perla Agropecuaria Ltda., mediante la expedición del acuerdo que declaró de utilidad pública la vía que de Puente Iglesias conduce al Municipio de la Pintada por la margen izquierda del Río Cauca, en sentido norte - sur y, las demás resoluciones que se expidieron con fundamento en éste<sup>6</sup>, las cuales concluyeron en la expropiación de un terreno que le pertenece a la sociedad accionante para la construcción de una vía para la comunidad que transita por dicho sector.

En primer lugar se verificará la concurrencia de los requisitos necesarios para que proceda la

tutela contra actos administrativos y derechos e intereses colectivos. De concluirse a favor de la procedibilidad, se realizará el análisis de fondo de la petición.

Improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia

1. Esta Corte se ha pronunciado en innumerables ocasiones sobre el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la cual es un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados<sup>7</sup>. Lo anterior significa que, por regla general, la acción de tutela solo procede ante la inexistencia o la ineficacia de otros mecanismos judiciales frente a la vulneración de tales derechos.

2. Entonces, se ha admitido la procedencia de la acción de tutela bajo la existencia de otros medios ordinarios de defensa, cuando éstos no son efectivos o idóneos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable al titular del derecho, caso en el cual la tutela es procedente únicamente como mecanismo transitorio. Concretamente, sobre el tema la sentencia T-972 de 2005, indicó que “[e]n aquellos eventos en que se establezca que el ordenamiento jurídico tiene previsto un medio ordinario de defensa judicial, corresponde al juez constitucional resolver dos cuestiones: la primera, consiste en determinar si el medio judicial alternativo presenta la idoneidad y eficacia necesarias para la defensa de los derechos fundamentales. Si la respuesta a esta primera cuestión es positiva, debe abordarse la cuestión subsiguiente consistente en determinar si concurren los elementos del perjuicio irremediable, que conforme a la jurisprudencia legitiman el amparo transitorio”.

3. En este orden de ideas, son dos las excepciones al principio de subsidiariedad en la acción de tutela: (i) cuando la tutela se interpone como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>8</sup>, y (ii) cuando existiendo otro medio de defensa en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca.<sup>9</sup>

4. Ahora bien, por regla general, la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos que hayan sido amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos<sup>10</sup>, ya que para controvertir la legalidad de ellos están previstas las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en las cuales se puede solicitar la suspensión del acto desde la

demanda como medida cautelar. Solamente en los casos en que exista un perjuicio irremediable, la tutela resulta procedente y habilita al juez constitucional para suspender la aplicación del acto administrativo<sup>11</sup> u ordenar que el mismo no se ejecute<sup>12</sup> mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

5. Antes bien, esta Corte ha sido enfática al establecer la improcedencia de la acción de tutela cuando con ella se controvierte la legalidad de una actuación administrativa, sin que se configure un perjuicio irremediable. Así se dejó dicho en la sentencia SU-713 de 2006<sup>13</sup>, en la cual se estableció:

(...)

Por consiguiente, es claro que ante la falta de demostración de un perjuicio irremediable que tenga la virtualidad de comprometer o amenazar los derechos fundamentales invocados, la acción de tutela como mecanismo transitorio de defensa judicial, no está llamada a prosperar. Esta conclusión se complementa, por lo demás, con dos (2) argumentos adicionales que impiden la procedencia del amparo tutelar, por una parte, el carácter de estricta legalidad de las razones invocadas en la demanda, y por la otra, la posibilidad de solicitar, en el trámite de las acciones contenciosas y contractual, la suspensión provisional del acto administrativo que se considera lesivo de los derechos alegados, como medida cautelar con la idoneidad y eficacia suficiente para evitar un daño contingente sobre los mismos.”

6. En suma, es claro que mientras el afectado no demuestre la ocurrencia de un perjuicio irremediable que afecte o amenace algún derecho fundamental, la acción de tutela no es procedente aún cuando fuere invocada como mecanismo transitorio, porque en vista del carácter subsidiario y residual que la Constitución le asignó a ésta, no es posible obviar los otros medios de defensa con los que cuenta el interesado.

La acción de tutela como mecanismo para la protección de derechos e intereses colectivos

7. A su turno, la procedencia de la acción de tutela para la protección de intereses y derechos colectivos es excepcional, pues dada la existencia de procedimientos legales idóneos para su defensa<sup>14</sup>, en los cuales se puede llevar a cabo un amplio debate probatorio y buscar las medidas para una adecuada protección a derechos que se caracterizan por su

naturaleza difusa (titularidad individual y colectiva), la obligatoriedad de su defensa por parte de todos los niveles de la comunidad (particulares, empresas, autoridades públicas y comunidad internacional), y la necesidad de adoptar un enfoque de prevención<sup>15</sup>, hace que la participación del juez de tutela se encuentre limitada a perseguir la protección de posiciones subjetivas de derechos fundamentales que se encuentren amenazadas.

8. En esos términos, en la sentencia de unificación SU-1116 de 2001, la Corte sistematizó las subreglas sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela para la protección de los derechos colectivos, así:

“(i) (Q)ue exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea “consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo”. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.”<sup>16</sup>

“(...) La entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados en el fundamento 4º de la presente sentencia, para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es (...) necesario (...) que [v] en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo.”<sup>17</sup>

9. Sin embargo, la Sala estima pertinente indicar que, si se toma en cuenta el carácter interdependiente e indivisible de los derechos<sup>18</sup>, el criterio de conexidad pierde cada vez más relevancia en el marco de la jurisprudencia constitucional, de manera que el análisis de procedibilidad de la tutela para la protección de derechos colectivos debe centrarse en evaluar si se sobrepasan, de un lado (i) los problemas de legitimación, es decir, de titularidad del derecho por parte del peticionario, y de presencia de un riesgo o un perjuicio directo para sus derechos, individualmente considerados; y de otra parte, (ii) las condiciones del principio de subsidiariedad, evaluando si la tutela es idónea para proteger el derecho amenazado -y en qué medida-, o si la adecuada protección del mismo solo puede lograrse mediante las acciones populares y de grupo en atención a las circunstancias del caso concreto.<sup>19</sup>

#### Estudio de procedibilidad formal en el caso concreto

10. Los hechos probados durante el proceso, señalan que La Perla Agropecuaria Ltda. pretende la protección de su derecho al debido proceso que considera vulnerado por la expedición del Acuerdo No. 014 del 9 de noviembre de 2009, emitido por el Concejo municipal de Fredonia, y las Resoluciones No. 1307 del 25 de junio de 2010, 1472 del 8 de septiembre de 2010, 1527 del 8 de octubre de 2010 y 1760 del 26 de Febrero de 2011 emitidas por el Alcalde del municipio de Fredonia en desarrollo de dicho acuerdo. Estos actos administrativos fueron demandados ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho en las que se solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los mismos. Para el momento en que la Sala asumió el conocimiento del caso, se encontró acreditado que en el proceso de nulidad simple fue negada la suspensión provisional del acto demandado<sup>20</sup>; en cuanto al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no se tuvo conocimiento sobre tal petición.

Ahora bien, el amparo en sede de tutela fue solicitado como un mecanismo transitorio para evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable. Al respecto, señaló el apoderado de la sociedad demandante, que “[d]e no tutelarse los derechos fundamentales del debido proceso y del principio de legalidad, el perjuicio que se le ocasione a mi mandante será irremediable, y la demanda de simple nulidad que cursa en el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, contra el Acuerdo No. 014 del 09 de noviembre de 2009, será inocua, ya que si dicho proceso culmina con la declaratoria de nulidad de este acto administrativo y para ese momento ya se han ejecutado las obras de construcción de la vía sobre el predio

supuestamente expropiado a mi poderdante, será imposible volver a mi representada al estado que tenía antes de ser proferido el acto administrativo demandado.”

Lo anterior, por cuanto el acto administrativo demandado que sirvió como fundamento al proceso de expropiación que adelantó el Alcalde del municipio de Fredonia en contra de La Perla Agropecuaria Ltda., desembocó en la pérdida de un terreno que le pertenecía, en el que se iniciaron las obras pertinentes para la construcción de infraestructura vial<sup>21</sup>, con la cual se afecta gran cantidad de fauna, flora silvestre y algunos nacimientos de agua. En consecuencia, considera que esta situación constituye un inminente perjuicio a la sociedad demandante.

11. En concordancia con lo anterior, debe recordarse que según la jurisprudencia citada sobre la materia, la Corte ha señalado que para que se configure la figura del perjuicio irremediable para efectos de la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, es necesario que concurren ciertos presupuestos<sup>22</sup>: (a) que el perjuicio que se alega sea inminente, es decir que, amenace o esté por suceder prontamente, (b) que las medidas necesarias para impedir el perjuicio, sean urgentes, de manera que se evite la consolidación de un daño irreparable; y (c) que el perjuicio sea grave, es decir, que afecte bienes jurídicos que son “de significación para la persona, objetivamente”<sup>23</sup>.

(a) Inminencia.

11.1 Sobre el primero de los criterios, esto es que el perjuicio esté por suceder prontamente, la Sala encuentra que no existe claridad sobre el asunto pues en el expediente se encuentran informes contradictorios y afirmaciones de la comunidad que no fueron controvertidas por la parte demandante, de manera que en el presente caso se necesita de un amplio debate probatorio para corroborar la ocurrencia del perjuicio alegado. Al respecto, basta con mencionar algunas de las pruebas que la Sala tuvo la oportunidad de estudiar:

11.1.1 A folios 272 y 273 del cuaderno 1, obra copia del informe técnico 130CA- 11678, del 21 de abril de 2009 emitido por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia Oficina Territorial Cartama, realizado a propósito de la solicitud que le realizara el Alcalde de Fredonia a dicha institución. En el documento se dijo que “[d]urante la época invernal del año anterior, a mediados de octubre, se presentó una creciente del río Cauca que ocasionó la pérdida de la banca de la vía La Pintada - Túnez en un tramo de 80m. Por tanto, las

comunidades de las veredas y de las fincas agroindustriales de cítricos que funcionan en la región quedaron incomunicadas, además, los propietarios de los predios de la parcelación Túnez perdieron su única vía de acceso a sus predios”. Adicionalmente, estableció que no se observaron fuentes hídricas en el tramo visitado de la vía la Palma - Túnez, ni por el nuevo trazado de la vía de acceso a la parcelación Túnez. En consecuencia, conceptuó que el nuevo camino de acceso a la parcelación Túnez, no requería de permisos ambientales, por parte de la Corporación, debido a que es una vía de acceso a la parcelación y no forma parte de la red vial terciaria.

11.1.2 Posteriormente, se encuentra la sentencia proferida por el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Medellín el 12 de abril de 2010, dentro del proceso de acción popular iniciado por el Procurador Provincial de Fredonia contra el municipio de Fredonia, en la cual no se encontraron vulnerados los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la seguridad pública y, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente (folios 89 a 98, cuaderno 1).

11.1.3 Por otra parte, también obra en el expediente copia del informe técnico No. 130CA-110915050, del 6 de septiembre de 2011, emitido por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, el cual fue realizado con ocasión de la visita ocular decretada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Fredonia, dentro del trámite de primera instancia de la acción de tutela. En esta ocasión se dijo que con las acciones desplegadas por el municipio de Fredonia para construir una vía de acceso para la parcelación Túnez Grande, se afectaron zonas de bosque seco tropical y, fuentes hídricas como caños y corrientes afluentes del Río Cauca. Respecto del informe 130CA- 11678, del 21 de abril de 2009, emitido por esa misma oficina, estableció que se desconoce el tramo visitado por el funcionario en ese entonces, y que en todo caso la obra necesitaba para su realización, una licencia ambiental conforme lo estipula el decreto 1220 de 2005.

11.1.4 También deben tenerse en cuenta las afirmaciones de residentes, trabajadores y transeúntes de la vía que de la vereda Puente Iglesias conduce al Municipio de La Pintada, quienes dijeron que no existe un daño a la fauna, flora y fuentes hídricas del sector, puesto que “en la zona intervenida existen apenas unas escorrentías de aguas lluvias y no fuentes hídricas; además lo único que se ha cortado allí es un montón de rastrojo y nunca flora de importancia.” Adicionalmente, manifestaron que de concederse el amparo se verán obligados

a transitar por la zona de inundación del Río Cauca, viéndose expuestos a un eminente riesgo de caer en el caudal del río, lo cual es sumamente peligroso máxime si se tiene en cuenta que dentro de la población que transita la vía se encuentran niñas y niños.

11.1.5 Todo lo anterior, lleva a la Sala a concluir que el perjuicio que alega la sociedad actora no es inminente, pues como se ve no es clara cuál es la situación existente en el inmueble de la misma, por lo tanto éste es un asunto que merece un amplio debate probatorio que no es posible surtir en sede de tutela y, por el contrario las acciones contencioso administrativas que ya han sido interpuestas, pueden proporcionar el espacio propicio para el efecto

(b) Urgencia.

11.2 El siguiente criterio que debe analizarse es si se necesita de medidas urgentes para evitar un daño irremediable. Sobre el particular, se tiene que la simple manifestación de un daño ambiental, no genera por si misma de manera directa o indirecta, un daño inminente, grave y fundado a la sociedad accionante, máxime si se advierte que la parte actora no individualizó qué derechos fundamentales se verían comprometidos con las obras que se iniciaron en el terreno de su propiedad, y solamente se limitó a afirmar que es posible que no recupere su bien en el mismo estado en el que se encontraba antes del inicio de las mismas.

(c) Gravedad.

11.3 Finalmente, debe estudiarse si el perjuicio es grave, es decir que afecte bienes jurídicos subjetivamente relevantes para la persona. Al respecto basta con decir que según se concluye de lo hasta aquí expuesto, el único bien que se menoscaba en este caso es el derecho de propiedad sobre la franja de terreno que fue expropiada, con la cual se pretende beneficiar a la comunidad que transita por las veredas que se verán beneficiadas con la construcción de la vía Túnez. Por lo tanto, debe recordarse que la acción de tutela es un mecanismo que fue configurado para la protección de derechos fundamentales, de manera que un detrimento como el que aquí se expone no puede ser objeto de protección mediante esta acción, pues no se demostró que en efecto se esté ante la amenaza contundente de un perjuicio irremediable en cabeza de la sociedad demandante.

12. Visto lo anterior, la Sala considera que no existe certeza sobre el perjuicio irremediable

que alega el apoderado de la sociedad accionante, pues como se vio no se configuran en el presente caso los requisitos de inminencia, urgencia y gravedad, señalados por la jurisprudencia constitucional como necesarios para la procedencia de la acción de tutela en estos casos.

13. Ahora bien, para la Sala si bien el perjuicio alegado por el demandante no se encuentra explícitamente delimitado, se infiere que el mismo recae en la amenaza de derechos colectivos tales como la protección al medio ambiente, por lo tanto se tendrán en cuenta los requisitos que fueron señalados para que la tutela se torne procedente para la protección de éstos derechos, ya que en desarrollo del artículo 88 constitucional, la ley 742 de 1998 previó las acciones populares como las idóneas para el efecto<sup>24</sup>. Entonces, lo primero que debe estudiarse es la legitimación en la causa por activa es decir, que el derecho esté en cabeza del peticionario y la existencia de un riesgo directo para sus derechos individualmente considerados.

13.1 Al respecto, debe señalarse que no existe una individualización del daño al derecho colectivo que se invoca como perjuicio irremediable, pues el apoderado de la sociedad accionante se limitó a decir que con las obras adelantadas en el terreno que le perteneciera a su mandante, se le causa un daño a la misma sin que se especifique cuáles derechos se verían afectados y, las razones por las que la sociedad La Perla Agropecuaria Ltda., es la titular específica de los mismos.

Por otro lado, se afirmó que de seguir con las obras que se han ejecutado en el predio de la sociedad demandante se causará un perjuicio consistente en que si los procesos de nulidad que se adelantaron ante la jurisdicción contencioso administrativa concluyen a favor de La Perla Agropecuaria Ltda, será imposible devolverle el predio en las mismas condiciones en las que se encontraba, lo cual se traduce en un detrimento estrictamente económico, que no puede ser objeto de protección mediante la acción de tutela, pues como bien se sabe ésta es un instrumento para la protección de derechos fundamentales.

14. En consecuencia, la Sala considera que la acción de tutela que se estudia no es procedente puesto que (i) no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable en cabeza de la sociedad demandante y, (ii) la tutela en principio no es la acción pertinente para la protección de derechos colectivos y, no se reunieron los requisitos necesarios para que

podiera configurarse una excepción a esta regla. Por lo tanto la Sala se abstiene de estudiar el fondo del asunto.

15. En concordancia con lo anterior, se revocarán las sentencias de instancia que concedieron el amparo a la sociedad La Perla Agropecuaria Ltda, y en su lugar se negarán las pretensiones de la demanda.

#### IV DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero.- REVOCAR por las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Fredonia -Antioquia- el 7 de septiembre de 2011 en primera instancia, y el fallo emitido el Juzgado Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Fredonia -Antioquia-, el 11 de octubre de 2011, en segunda instancia, en el trámite de la acción de tutela iniciado por La Perla Agropecuaria Ltda. contra el municipio de Fredonia.

Segundo.- DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta por La Perla Agropecuaria Ltda. contra el municipio de Fredonia, Antioquia.

Tercero.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Éste acto estuvo motivado por el artículo 58 constitucional y, los artículos 63, 64, y 59 de la ley 388 de 1997.

2 Proferido por el Concejo Municipal de Fredonia, ver hecho 1.2.

3 Según la Resolución, en dicho Plan se estableció que es prioritario ejecutar en oportunidad y convivencia determinados programas de proyectos de infraestructura vial que redunden en el beneficio colectivo.

4 Resoluciones No 1307 de 2010, 1472 de 2010, 1527 de 2010 y 1760 de 2011, todas éstas proferidas por el Alcalde municipal de Fredonia.

5 Artículo 58º.- Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

“Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;

c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios

públicos urbanos;

d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;

l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;

m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.”

6 Resoluciones No 1307 de 2010, 1472 de 2010, 1527 de 2010 y 1760 de 2011.

7 Sentencias T-408 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-432 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-132 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-368 de 2008 M.P.

Manuel José Cepeda Espinosa.

8 En sentencia T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, se explicaron los elementos que ha de tener el perjuicio irremediable:

“ A)... inminente: ‘que amenaza o está por suceder prontamente’. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. (...) // “B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. (...)

“C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente. // “D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. (...) “De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio. (...)

10 Sentencias T-514 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-435 de 2005 M.P. Margo Gerardo Monrroy Cabra y T-368 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Artículo 7° del Decreto 2591 de 1991.

12 Artículo 8° ibídem.

13 Esta línea argumentativa ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-553 de 2009 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva y T-244 de 2010 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

14 El artículo 88 de la Constitución, establece que para la protección de los derechos e intereses colectivos se encuentran las acciones populares, que fueron reglamentadas mediante la ley 472 de 1998.

15 Así lo explicó la Corte en sentencia C-377 de 2002 M. P. Calra Inés Vargas Hernández, relativa a la constitucionalidad de la ley que reguló el trámite de las acciones populares y de grupo: “(Los) derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno. También los derechos colectivos se caracterizan porque exigen una labor anticipada de protección y, por ende, una acción pronta de la justicia para evitar su vulneración u obtener, en dado caso, su restablecimiento. De ahí que su defensa sea eminentemente preventiva. Otro rasgo es que superan la tradicional división entre el derecho público y el derecho privado. Además, son de índole participativo, puesto que mediante su protección se busca que la sociedad delimite los parámetros dentro de los cuales se pueden desarrollar las actividades productivas y socialmente peligrosas. Igualmente, los derechos colectivos son de amplio espectro en la medida en que no pueden considerarse como un sistema cerrado a la evolución social y política. Finalmente, estos derechos tienen carácter conflictivo en tanto y en cuanto implican transformaciones a la libertad de mercado”.

16 Sentencia SU-1116 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

17 Ibidem.

18 Al respecto ver sentencia T-235 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en la que citando la sentencia T-016 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, se afirmó: “en el marco del DIDH se ha construido un consenso generalizado sobre las propiedades de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, las cuales destacan que existe una relación intrínseca entre todos los derechos en tanto su fundamento y finalidad es la eficacia de la dignidad humana, constatación que –siguiendo el fallo mencionado- hace en alguna medida artificioso el criterio de conexidad.”

19 Sentencias T-299 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-235 de 2011 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

20 Obra en el expediente copia del auto que admitió la demanda se nulidad y negó la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, (folios 151 a 159, cuaderno 1).

21 Se encuentran en el expediente fotografías en las que se aprecian las labores de delimitación de la vía expropiada, (folios 166 a 170, y 302 a 432 del cuaderno 1).

22 Sobre los requisitos para la configuración de un perjuicio irremediable, pueden verse entre otras, las sentencias T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-1316 de 2001 M.P. Rodrigo Uprimy Yepes, T-206 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza

23 Sentencia T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

24 Ver supra, numerales 7, 8 y 9.