



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

**JUZGADO SETENTA Y UNO PENAL MUNICIPAL  
CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS**

**Radicación: 1100140880712024-182-00**  
**Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**  
**Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN**

Bogotá D.C, seis (06) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

**OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

En el término previsto en el Decreto 2591 de 1991, procede el Despacho a proferir el fallo en la presente ACCIÓN DE TUTELA promovida por ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ, contra el CONCEJO DE MEDELLÍN, a la cual fueron vinculados la ALCALDÍA DE MEDELLÍN, la JUNTA DIRECTIVA DE EPM, las entidades TIGO, UNE EPM Telecomunicaciones S.A. e INVERSIONES TELCO S.A.S.

**HECHOS**

Señaló el accionante ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ que mediante acuerdo 45 de 2005, aprobado por el Concejo de Medellín se creó la empresa UNE EPM telecomunicaciones, entrando en operación en el año 2006, generando utilidades para el municipio de Medellín, reportando un patrimonio de aproximadamente 4 billones de pesos.

Pese a que desde el 2006 UNE estuvo en el mercado de las telecomunicaciones como un empresa filial y estratégica para EPM, en el 2013, el gobierno municipal inició un proceso de aceleración de las amortizaciones y depreciaciones para argumentar que el negocio necesitaba mantenerse vigente y competitivo con inversiones grandes, por lo que se efectuó la venta a Milicom y el 14 de agosto de 2014 se perfeccionó la fusión y UNE absorbió a Millicom Spain

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Cable S.L, compañía que se disolvió sin liquidarse y en la que todo su patrimonio se radicó en cabeza de UNE. Por lo que Millicom obtuvo el control administrativo y operacional de la empresa, pero quedando EPM e INDER con mayoría accionaria (50% y 1% respectivamente - Acuerdo 17 de 2013). Así, el aporte de EPM fue de US\$ 1,276 millones y de Millicom de US\$ 416 millones en acciones de Colombia Móvil y US\$ 860 millones en efectivo.

Destacó que pese a que TIGO está posicionada en el mercado de las telecomunicaciones nacionales ha generado pérdidas por más de seiscientos millones de pesos.

Precisó que en 2015 se estableció una cláusula de protección del patrimonio público que permitía vender la totalidad de la empresa si Millicom se negaba a comprar las acciones que tenía Medellín y el 25 de mayo de 2021, la Junta Directiva de EPM aprobó a la administración municipal iniciar los trámites necesarios, para enajenar las participaciones que EPM tenía en las sociedades: UNE EPM Telecomunicaciones S.A. e Inversiones Telco S.A.S. por lo que, el Alcalde de la época presentó ante el Concejo de Medellín un proyecto de acuerdo, para solicitar la autorización y que EPM quedara habilitado e iniciara el proceso de enajenación de las acciones, según lo establecido en la “Ley 226”(sic), sin embargo, en cinco oportunidades el Concejo de Medellín negó tal solicitud exigiendo una serie de requisitos, entre los que se contaba con la valoración de las acciones.

En la actual administración, el Alcalde Municipal de Medellín, presentó un nuevo proyecto de acuerdo para obtener la autorización de la Corporación para realizar la referida venta. El Concejo no ha exigido ninguna información necesaria para adelantar un debate, como lo es la valoración de las acciones, creando con ello un riesgo inminente en el patrimonio público ante la eventual aprobación de la enajenación.

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Destacó que el debate se ha surtido ante el Concejo sin contar con la participación ciudadana ni con la información necesaria.

En razón a lo anterior, estimó el accionante, que la tutela es el mecanismo idóneo para la protección del patrimonio público “que, además, se encuentra invertido en una empresa cuyos servicios se prestan en todo el territorio nacional”, la protección del derecho fundamental a la libertad de expresión, precisado en el artículo 20 de la Constitución Política, debido proceso, previsto en el artículo 29 ibidem y la participación en el ejercicio y control del poder político, descrito en el artículo 40 Superior.

Corolario de ello, solicita que se amparen los derecho invocados y en consecuencia se ordene al Concejo de Medellín “que de manera inmediata suspenda el procedimiento interno del Concejo para decidir o que deje sin efectos la decisión que haya tomado dicha Corporación hasta tanto no reúna los datos suficientes para ello e informar oportunamente a la ciudadanía, confirmando con ello cuáles son las consecuencias materiales en el patrimonio público del distrito de Medellín y las afectaciones a toda Colombia”.

## **RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS**

1.- El Secretario General del Concejo Distrital de Medellín precisó que en efecto, en el año 2005, las Empresas Públicas de Medellín E.S.P. tomó la decisión de escindir su unidad estratégica de negocios de telecomunicaciones de la casa matriz, para conformar una nueva empresa enfocada exclusivamente en las telecomunicaciones, por lo que mediante Acuerdo 45 de 2005 el Concejo de Medellín autorizó la escisión del negocio de Telecomunicaciones de EPM y nació a la vida jurídica como sociedad UNE EPM Telecomunicaciones S.A. Y mediante Acuerdo N°17 de 2013, aprobado por el Concejo de Medellín, el control administrativo y operativo de UNE se cedió a Millicom.

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Aclaró que la cláusula de protección al patrimonio público, es un derecho de salida que tiene como finalidad establecer mecanismos para que un socio venda su participación accionaria. Una vez EPM haya surtido el proceso de Ley 226 de 1995, y haya realizado el ofrecimiento a MIC bajo el derecho de preferencia, y como resultado no haya logrado enajenar toda su participación accionaria en UNE, podrá hacer uso de esta cláusula hasta diciembre de 2026. En el caso que EPM no logre enajenar la totalidad de su participación accionaria en UNE en el proceso de venta, según Ley 226 de 1995, ni en la etapa del derecho de preferencia, EPM podría ofrecer al mercado el 100% de las participaciones accionarias, propiedad de Millicom y de EPM.

Señaló que la autorización otorgada por la Junta Directiva de EPM, en mayo de 2021, lo fue para que el Gerente de EPM iniciara todos los trámites necesarios, incluido el trámite ante el Concejo de Medellín, para enajenar las participaciones que EPM tenía o llegara a tener en UNE e Invertelco. Es así como en julio de 2021 se radicó el Proyecto de Acuerdo No. 065 -2021 siendo negado por la comisión primera el 21 de junio de 2022, por lo que el 28 de julio de 2022, se radicó el Proyecto de Acuerdo No. 099-2022, votado negativamente por la Comisión Primera el 16 de agosto de 2022, posteriormente, la reconsideración también fue votada negativamente en sesión plenaria del 18 de agosto de 2022. 20 de septiembre de 2022 se radicó el Proyecto de Acuerdo No.103-2022, fue negado nuevamente por la Comisión Primera el 29 de septiembre de 2022, y también fue negada su reconsideración, el 6 de octubre de 2022.

Precisó que efectivamente, el señor Alcalde Distrital de Medellín radicó el 22 de julio de 2024 ante el Concejo Distrital de Medellín el proyecto de Acuerdo No. 12 de 2024 "Por medio del cual se autoriza la enajenación de unas participaciones accionarias, y se dictan otras disposiciones".

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Advirtió que no existen fundamento jurídico que exija que el enajenante deba preparar una valoración previa al proceso de autorización en Concejo y que este sea informado como parte del trámite de aprobación. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 226 de 1995, el estudio técnico que incluirá la valoración será la base para la construcción del Programa de Enajenación, que es requisito para iniciar el proceso de venta, pues, la banca de Inversión independiente, contratada por EPM para el eventual proceso de enajenación, será la encargada de realizar el proceso de valoración de las compañías UNE e Invertelco y entregará el resultado a la Junta directiva de EPM, quien deberá definir el Programa de Enajenación, el cual incluirá el valor o precio por acción, para iniciar el proceso de venta bajo la Ley 226 de 1995.

Aunado a ello, EPM ha manifestado en diferentes instancias, exposiciones, respuestas a derechos de petición y otros espacios de socialización que el valor de UNE reflejado en su contabilidad (valor en libros), es un valor de referencia que serviría para dar un orden de magnitud en cuanto al monto de los recursos que eventualmente se podrían recibir producto de la enajenación, recordando que el valor en libros de UNE a hoy es de 1.6 billones de pesos. Por lo que la valoración de la compañía no es necesaria para la autorización que se aprobó el pasado 21 de agosto por el Concejo de Medellín.

Cuestionó que el demandante fundó la acción en apreciaciones subjetivas, sin prueba sumaria y sin indicar el derecho fundamental vulnerado, desconociendo los fines para la cual fue creada la acción de tutela, más cuando el proyecto de acuerdo 12 de 2024 cumplió con todos los términos establecidos en los artículos 71 y siguientes de la Ley 136 de 1.994 y en el título V del Acuerdo No. 89 de 2018 "Por medio del cual se expide el Reglamento Interno del Concejo de Medellín"; que son los que regulan el trámite de los proyectos de acuerdo, pues, respecto del cuestionamiento que se tramitó y aprobó sin contar con la información necesaria, al desconocerse la valoración de las acciones que autorizan enajenar, es claro que el Concejo contó con amplia y suficiente información para tomar la decisión y realizó

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

un profundo análisis de las razones para desinvertir a la luz de la estrategia y necesidades de EPM, las cuales se encuentran consignadas en los informes de ponencia para primer y segundo debate, que se aporta con la presente contestación de la acción de tutela y en todo caso, desconoció el actor que la misma Ley 226 de 1.995 es la que organiza cronológicamente el procedimiento de enajenación de propiedad accionaria de esta manera:

- a) Decidir/autorizar enajenar un activo específico.
- b) Obtener la autorización de la corporación territorial correspondiente en los términos del artículo 17 de la Ley 226 de 1.995.
- c) Una vez obtenida la autorización, elaborar un programa de enajenación, para el cual se tendrá en cuenta la valoración o estudio técnico que se haya obtenido en relación con las acciones que serán enajenadas.
- d) Aprobar y adoptar el programa de enajenación, por parte de la Junta Directiva de la entidad titular de las acciones.
- e) Difundir el plan de enajenación y ejecución del programa de enajenación que deberá organizarse, por lo menos, en dos etapas, siendo la primera de ellas, la correspondiente a la oferta al sector solidario.

Por lo que la valoración o estudio técnico demandada, es un paso posterior a la autorización dada por la Corporación territorial

Frente a la queja del demandante, consistente en que no se contó con la participación ciudadana para debatir el proyecto, lo cierto es que la participación en los debates de un proyecto está reglamentada en el artículo 77 de la Ley 136 de 1.994 y en los artículos 151 y 152 del Título VII del Acuerdo No. 89 de 2018 “Reglamento Interno del Concejo de Medellín”

Y en desarrollo de ello, el Concejo de Medellín, en aras de la transparencia y el respeto por el ejercicio del derecho de participar; desde que inició el estudio y discusión del Proyecto de Acuerdo 012 de 2024 permitió la participación de toda la

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

comunidad interesada en todas y cada una de las plenarias programadas para el estudio y debate del Proyecto de Acuerdo 012 de 2024 y en el Primer debate surtido en la Comisión Primera Permanente e incluso se facilitó la participación a los sindicatos y gremios interesados y se les brindaron todas las garantías; tal y como se desprende de los audios y videos de las sesiones cuyo link se adjunta; a las cuales efectivamente asistió un gran número de personas y siempre se les concedió el uso de la palabra para sus observaciones tal y como consta en las actas de comisión permanente y en las planillas para intervención en sesión plenaria, que se adjuntan con la respuesta; así como en los audios y videos de primer y segundo debate del proyecto de acuerdo 012 de 2024, en los que se puede corroborar las numerosas intervenciones que le facilitó la Mesa Directiva a los miembros de la comunidad y especialmente a la comunidad organizada interesada, como son sindicatos y expertos en telecomunicaciones, entre otros.

Además, de destacar que el derecho de participación es un derecho colectivo, conforme lo prevé el artículo 78 de la Constitución y para solicitar su protección por medio de la acción de tutela deben cumplirse unos requisitos jurisprudenciales estrictos que no se presentan en el presente caso, toda vez que, el actor no demostró que la eventual afectación del derecho a la participación pueda comprometer otro derecho colectivo como el patrimonio o la moralidad pública y mucho menos uno de sus derechos fundamentales. Por lo que, no existen razones suficientes para acudir a la vía sumaria de la acción de tutela.

En lo que atañe a la crítica del demandante sobre el desconocimiento de la destinación de los recursos, señaló que durante el estudio y trámite del proyecto de acuerdo de la autorización se planteó que los recursos estarían dirigidos a cuatro focos de inversión: educación y empleo, ciencia, innovación y tecnología; conectividad y residuos sólidos.

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Y en todo caso, en el texto del acuerdo de autorización aprobado, se desprende que estos proyectos o inversiones tendrán que estructurarse con todo el nivel de detalle y la profundidad que se requiere para que, al momento de decidir sobre el uso o destino de los recursos para su implementación, la Junta Directiva de EPM pueda aprobar dicha destinación, por lo que no existe riesgo para el patrimonio público y mucho menos para un derecho fundamental.

Resaltó que según consta en Acta 138 de 2024; el Proyecto de Acuerdo No. 12 de 2024 fue aprobado en segundo debate, el día Miércoles 21 de agosto de 2024; por lo que ya el Concejo de Medellín aprobó conceder la autorización para enajenar las acciones.

Consideró que el demandante no indicó el derecho fundamental vulnerado, ni a quién se le causó tal afectación, ni demostró la ilegalidad del acto administrativo y como puede comprometer derechos colectivos y menos uno de sus derechos fundamentales, lo que torna improcedente la presente acción constitucional

**2.** La Apoderada del Distrito Especial de Medellín indicó que el 21 de agosto de 2024 el Concejo de Medellín aprobó la enajenación de las acciones que posee Empresas Públicas de Medellín (EPM) en la empresa de telecomunicaciones Tigo-UNE con una votación de 16 concejales a favor y 5 en contra, razón por la cual carece de fundamento jurídico la pretensión del accionante de que se “suspenda el procedimiento interno del Concejo”.

Frente a la pretensión de que se “deje sin efectos la decisión que haya tomado dicha Corporación”, advirtió que la tutela es improcedente ya que no se vislumbra violación a los derechos fundamentales del accionante, pues la narración de los hechos se basa en conjeturas y situaciones hipotéticas, y no se advierte la consumación de un perjuicio irremediable, existiendo otros medios judiciales que puede ejercer el actor.



Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Frente a la alegada vulneración del derecho fundamental consagrado en el artículo 20 de la Constitución, el Distrito Especial de Medellín no ha coartado la libertad de expresión del accionante, ni de sus opiniones o pensamientos, y ni siquiera el accionante lo manifestó en el escrito de tutela, por lo que no se entiende cómo la enajenación de las acciones que posee Empresas Públicas de Medellín (EPM) en la empresa de telecomunicaciones Tigo-UNE, este afectando el derecho invocado por el demandante.

Igual ocurre, respecto de la presunta vulneración del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, pues el demandante no explicó con qué actuación el Distrito Especial de Medellín ha vulnerado el debido proceso, ya que la aprobación dada por el Concejo de Medellín para la enajenación de las referidas acciones se surtió con la observación de las etapas propias del proceso y en desarrollo de los debates se garantizaron los derechos a la oposición. Prueba de ello, es que el demandante no precisó cuál fue la norma o actuación administrativa vulnerada.

En cuanto a la violación del artículo 40 constitucional, el Distrito Especial de Medellín, nunca ha impedido que los ciudadanos participen en la conformación, ejercicio y control del poder político, y menos ha impedido al accionante la interposición de acciones públicas.

Así las cosas, solicitó que se declare la improcedencia por inexistencia de vulneración a los derechos fundamentales del accionante, y la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, sin que se aprecie que en este caso se materialice un perjuicio irremediable.

Finalmente, advirtió que se notificó al Distrito Especial de Medellín, el proceso 05001410500520241039200 seguido ante el Juzgado Quinto Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín, el 23 de agosto de 2023.

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

**3.** El abogado de las Empresas Públicas de Medellín- EPM advirtió que de acuerdo con lo previsto en el artículo 167 del Código General del Proceso y en el Decreto 306 de 1992, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, recae en el demandante la carga de la prueba y en la presente acción de tutela se carece de sustento probatorio que permita evidenciar que existe una vulneración a los derechos fundamentales invocados, por parte de EPM.

Destacó que con la apertura del mercado de telecomunicaciones en Colombia y la llegada de competidores como Movistar y Claro, Empresas Públicas de Medellín E.S.P en el año 2005 escindió su unidad estratégica de negocios de telecomunicaciones de la casa matriz, para conformar una nueva empresa enfocada exclusivamente en las telecomunicaciones, por lo que nació a la vida jurídica UNE EPM Telecomunicaciones S.A., según la autorización del Concejo Municipal otorgada mediante el Acuerdo No. 45 de 2005, siendo los accionistas iniciales EPM, Empresas Varias de Medellín, la Empresa de Desarrollo Urbano (“EDU”), el Instituto Tecnológico Metropolitano (“ITM”) y el Instituto de Deportes y Recreación (“INDER”). Constituyéndose como una empresa filial del Grupo EPM.

Precisó que UNE no era un referente en servicios móviles, y apenas en el 2012 adquirió una licencia del espectro de 2,5 Ghz para desarrollar su negocio móvil. Las inversiones que este negocio requería fueron una de las razones que llevó a EPM para buscar en el 2013 un socio estratégico para UNE, con el objeto de buscar una oferta convergente.

Para ello, se solicitó autorización al Concejo de Medellín para transformar a UNE en una sociedad de economía mixta, en la que pudiera ingresar capital privado. Fue así como, en mayo de 2013 el Concejo aprobó el Acuerdo 17 de 2013, en el cual se autorizó la transformación de la naturaleza jurídica y modificación de la composición accionaria de UNE, así como la cesión a terceros de la administración, gestión u operación de su negocio.

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Es así como Millicom International Cellular S.A. ("Millicom"), decidió participar en el capital de UNE mediante la integración del patrimonio de ésta última con el de su filial Millicom Spain Cable S.L., a su vez propiedad de la sociedad intermedia Millicom Spain S.L. La operación se estructuró como una fusión por absorción donde la sociedad absorbente fue UNE y la sociedad absorbida fue Millicom Spain Cable S.L. Dicha fusión se formalizó el 14 de agosto de 2014. El patrimonio de Millicom Spain Cable S.L. estaba compuesto por activos representados en las acciones de Colombia Móvil S.A. E.S.P. correspondientes a una participación del 50%+1 acción, y efectivo por USD860 millones. A partir de la fusión, la sociedad Millicom Spain Cable S.L. se disolvió sin liquidarse, y su patrimonio, con los activos mencionados, se incorporó al patrimonio de UNE.

En relación con las amortizaciones y depreciaciones que se mencionan por el demandante, señaló que ellas se realizaron de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados y no se recibieron observaciones de parte del Revisor Fiscal.

Y con respecto al monto de las inversiones aclaró que éstas no tienen relación alguna con las depreciaciones y amortizaciones. Las inversiones corresponden a un estimado de la compañía para poder cumplir su plan de negocios a futuro.

Explicó que en los términos del Acuerdo 17 de 2013 del Concejo de Medellín, el control administrativo y operativo de UNE se cedió a Millicom. Y para establecer la relación de intercambio en la fusión, se valoraron cada una de las compañías que harían parte de la fusión. El valor del aporte de EPM fue la compañía UNE antes de la fusión, compuesta por sus inversiones que incluía el 25% en Colombia Móvil y sus filiales, valorada en US\$ 1,276 millones que equivalían en ese momento a aproximadamente a COP 2,26 billones. Este valor ya incluía el monto acordado por la prima de control.

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Señaló que contrario a lo afirmado por el demandante, para el año 2022 UNE no reportó ganancias ni utilidades sino pérdidas, de acuerdo con lo consignado en los estados financieros.

Aclaró que la llamada “Cláusula de Protección al Patrimonio Público” es un derecho de salida que tiene como finalidad establecer mecanismos para que un socio venda su participación accionaria. Una vez EPM haya surtido el proceso de Ley 226, y haya realizado el ofrecimiento a MIC bajo el derecho de preferencia, y como resultado no haya logrado enajenar toda su participación accionaria en UNE, podrá hacer uso de esta cláusula hasta diciembre de 2026. En el caso que EPM no logre enajenar la totalidad de su participación accionaria en UNE en el proceso de venta según ley 226 ni en la etapa del derecho de preferencia, EPM podría ofrecer al mercado el 100% de las participaciones accionarias, propiedad de Millicom y de EPM.

Resaltó que, en el mayo de 2021, la Junta Directiva de EPM, autorizó al Gerente de EPM para que iniciara todos los trámites necesarios, incluido el trámite ante el Concejo de Medellín para enajenar las participaciones que EPM tenía o llegara a tener en UNE e Invertelco.

Por ello, en julio 2021 se radicó el Proyecto de Acuerdo No. 065 -2021, el 21 de junio de 2022 pero la Comisión Primera decidió no aprobarlo. El 28 de julio de 2022, se radicó el PAC No. 099-2022, votado negativamente por la Comisión Primera el 16 de agosto de 2022, posteriormente, la reconsideración también fue votada negativamente en sesión plenaria del 18 de agosto. El 20 de septiembre de 2022 se radicó el PAC No.103-2022, fue negado nuevamente por la Comisión Primera el 29 de septiembre, así como su reconsideración, el 6 de octubre de 2022.

Señaló que, respecto al supuesto requisito de valoración, no existe fundamento jurídico que indique que el enajenante deba preparar una valoración

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

previo al proceso de autorización en Concejo y que este sea informado como parte del trámite de aprobación, pues de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 226 de 1995, el estudio técnico que incluirá la valoración será la base para la construcción del Programa de Enajenación que es requisito para iniciar el proceso de venta. En este sentido se precisa que este estudio no es un requisito para que el Concejo de Medellín pueda aprobar el proyecto de acuerdo que autoriza a EPM a enajenar sus participaciones en UNE e Invertelco, es un requisito para una etapa posterior cuando se ha aprobado el proceso de enajenación.

Además, EPM ha manifestado en diferentes instancias, exposiciones, respuestas a derechos de petición y otros espacios de socialización que el valor de UNE reflejado en su contabilidad (valor en libros), es un valor de referencia que serviría para dar un orden de magnitud en cuanto al monto de los recursos que eventualmente se podrían recibir producto de la enajenación. Recordando que el valor en libros de UNE a hoy es de 1.6 billones de pesos.

Adujo que el 21 de agosto de 2024 aprobó en cesión plenaria el proyecto de acuerdo y se encuentra para sanción del Alcalde.

Respecto a la destinación de recursos obtenidos de dicha venta, se mencionó en el Concejo de Medellín que las iniciativas, que por ahora se han planteado, responden a cuatro (4) focos principales; sin embargo, estos proyectos o inversiones tendrán que estructurarse con todo el nivel de detalle y profundidad que se requiere para que al momento de decidir sobre el uso o destino de los recursos para su implementación, la Junta Directiva de EPM pueda aprobar dicha destinación.

En cuanto a la presunta ausencia de socializaciones, advirtió que los Proyectos de Acuerdo a los que ha hecho referencia el accionante, entre los años 2021 y 2022, tuvieron más de 15 socializaciones en el Concejo de Medellín, más de

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

13 reuniones de estudio con ponentes, más 30 reuniones con grupos de interés, entre otros. Y respecto al Proyecto de Acuerdo de 2024, EPM realizó una serie de socializaciones del proyecto enfocadas a diferentes públicos, entre ellos, los acordados con el Concejo de Medellín. Y también lo socializó en los siguientes espacios:

- Socialización con medios de comunicación
- Socialización con sindicatos
- Conversatorio virtual en vivo con empleados de EPM
- Socialización con gremios
- Socialización con Universidades
- Consejo de redacción – Teleantioquia

Lo que se sumó a las socializaciones que programaron los ponentes del proyecto con distintos sectores, además de la participación masiva que tuvo la ciudadanía en los distintos escenarios de socialización que se llevaron en el recinto del Concejo de Medellín, tal como se puede leer de los informes para ponencia para primero y segundo debate.

Adujo que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr las pretensiones contenidas en la demanda, como quiera que existen otros medios de defensa judicial y en todo caso no se avizora un perjuicio irremediable que habilite la procedencia de la acción de tutela, en consecuencia, solicitó desestimar las pretensiones de esta acción constitucional y, se declare la improcedencia de la acción de tutela ante la existencia de otros mecanismos principales de protección del derecho colectivo alegado como vulnerado o en subsidio negar el amparo constitucional en lo que respecta a EPM y de los accionados ante la ausencia de vulneración de derecho de naturaleza constitucional fundamental.

4. La apoderada general de la Sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. precisó que se trata de una sociedad anónima de

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

carácter comercial y de economía mixta con capital mayoritariamente público, sometida al régimen jurídico de la Ley 1341 de 2009.

Frente a las pretensiones del actor señaló que el Acuerdo en cuestión ya fue aprobado por el Concejo de Medellín y en todo caso, la presente acción de tutela es improcedente porque existen otros mecanismos judiciales y administrativos para resolver cualquier controversia que surja en relación con dicho acuerdo, y de acuerdo con la naturaleza de la tutela no puede ser utilizada como un recurso adicional o complementario a los procedimientos ordinarios ya agotados. Su carácter excepcional implica que solo debe ser utilizada en situaciones verdaderamente urgentes y cuando no exista otra vía para la protección de los derechos fundamentales.

Aunado a ello, la aprobación del acuerdo genera un estado de cosas consolidado que debe ser respetado para garantizar la seguridad jurídica. Permitir la procedencia de la acción de tutela en este contexto podría generar inestabilidad y afectar la confianza en las decisiones adoptadas por las autoridades competentes.

Precisó que en este caso UNE EPM Telecomunicaciones S.A. no tiene legitimación en la causa por cuanto no tiene ninguna incidencia directa o indirecta en el asunto objeto de la acción de tutela. La compañía no ha participado en los hechos que se alegan como vulneradores de derechos fundamentales, ni tiene responsabilidad alguna en la situación que se pretende resolver mediante la tutela.

Finalmente, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda en contra de la sociedad accionada, puesto no ha existido vulneración de derechos fundamentales.

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

5. Pese a haber sido vinculadas y notificadas en debida forma, TIGO e INVERSIONES TELCO S.A.S. omitieron pronunciarse sobre los hechos y pretensiones de la demanda.

## CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. De la competencia.

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto 2591 de 1991, así como el Decreto 1983 del 30 de noviembre de 2017, en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 057 de 2019, es competente el Despacho para pronunciarse sobre la solicitud de amparo deprecada, atendiendo a que el domicilio del accionante se radica en esta ciudad capital.

### 2. Aspecto preliminar.

Si bien, la Apoderada del Distrito Especial de Medellín señaló que el 23 de agosto de 2023 fue notificada de una acción de tutela promovida por el mismo accionado y por los mismos hechos y pretensiones ante el Juzgado Quinto Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín, sea pertinente indicar que de acuerdo con el soporte de su afirmación, esto es, el correo remitido el 23 de agosto de 2024 por dicho juzgado, se advierte que del radicado allí relacionado, esto es, el 2024-182, se refiere al trámite mediante el cual este Despacho inicialmente dispuso la remisión de la actuación por competencia territorial, sin que se avizore que se trata de una demanda diferente a la que ocupa la atención de esta providencia.

### 3. De la acción de tutela.



Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Dispone el artículo 86 de la Constitución Política, y así lo reitera el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que toda persona dispone de la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que la ley contempla; amparo que solo procederá si el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Se caracteriza por ser un trámite subsidiario e informal que tiene lugar ante la ausencia de otro medio de defensa, su falta de idoneidad, o excepcionalmente para evitar un perjuicio irremediable.

#### 4. De los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

En primer lugar, corresponde determinar si la acción de tutela promovida por ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ satisface los requisitos generales de procedibilidad formal.

##### i) Legitimación de la causa por activa:

Como se señaló en precedencia, el artículo 86 Superior habilita a cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus garantías constitucionales, por sí mismo o por quien actúe en su nombre, cuando considere que éstas se encuentran amenazadas o vulneradas.

De allí, que la legitimación en la causa por activa se refiera al interés que ostenta quien promueve la acción de amparo “*bien porque son titulares de los*

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

*derechos cuya protección o restablecimiento se discute (activa), o porque tienen la capacidad legal de responder por la vulneración o amenaza alegada (pasiva)”<sup>1</sup>.*

Razón por la cual, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 prevé que la demanda de tutela puede ser presentada directamente por el interesado, a través de su representante legal, por intermedio de apoderado judicial (contando con el respectivo mandato), mediante agente oficioso o por el Defensor del Pueblo y/o los personeros municipales o distritales o por la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de sus funciones constitucionales.

En este caso, el demandante ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ presentó la demanda de tutela, en forma directa, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, precisado en el artículo 20 de la Constitución Política, debido proceso, previsto en el artículo 29 ibidem y la participación en el ejercicio y control del poder político, descrito en el artículo 40 Superior, así como la protección del patrimonio público.

Sobre este último debe resaltarse que, a voces de la Corte Constitucional, soportada en jurisprudencia del Consejo de Estado el patrimonio público *“cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”*<sup>2</sup> por lo que se trata de un derecho de carácter colectivo, pues:

*“(…) el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones*

---

<sup>1</sup> T319-2024

<sup>2</sup> T 540-2013

*"que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa" por cuanto generalmente supone "la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos" Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: "la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva"<sup>3</sup>.*

Efectuada esta precisión, debe señalarse que la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha reiterado que no existe una regla absoluta que indique que la acción de tutela es improcedente para amparar derechos fundamentales afectados por la perturbación de derechos colectivos, como tampoco ha precisado la procedencia de la misma, cuando la perturbación de un derecho colectivo vulnere o amenace un derecho fundamental pero sí ha establecido algunas pautas para determinar la procedencia de la acción de tutela en estos casos.

Así, en la sentencia SU-1116 de 2021 indicó que: (i) debe existir una conexidad entre la afectación a los derechos colectivos y a los derechos fundamentales; (ii) el accionante debe ser la persona cuyos derechos fundamentales se encuentran afectados; (iii) la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales debe estar demostrada; y, finalmente, (iv) la orden de amparo debe tutelar los derechos fundamentales invocados y no el derecho colectivo involucrado, aunque este puede verse protegido como consecuencia de la orden de tutela.

---

<sup>3</sup> ibidem

<sup>4</sup> T-250 de 2023

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Para establecer dicha conexidad, ha de tenerse en cuenta:(i) la perturbación de un derecho colectivo; (ii) la existencia prima facie, desde una perspectiva exclusivamente jurídica, de una amenaza o vulneración a un derecho fundamental y (iii) la existencia de un nexo entre las dos afectaciones que evidencie su simultaneidad y su proximidad causal directa y no mediada por otros factores externos.

Con base en estas subreglas se aprecia que, en este caso respecto de la primera de ellas, esto es, que exista una conexidad entre la afectación a los derechos colectivos y a los derechos fundamentales; se aprecia que la alegación vulnerada por el demandante recae sobre un derecho colectivo, como lo es la defensa del patrimonio público, y si bien, se precisa por el actor que los hechos que generan tal afectación repercuten en sus derechos fundamentales a la libre expresión, el debido proceso y la participación ciudadana, lo cierto es que no se avizora un nexo entre las dos afectaciones que evidencie su simultaneidad y su proximidad causal directa, pues, tal como lo destacaron los demandados y vinculados, el demandante no indicó, ni fáctica ni probatoriamente cómo con sus acciones, las accionadas y vinculadas generaron una afectación directa en sus derechos fundamentales.

Así, si bien es cierto, alegó el actor que la decisión mediante la cual el 21 de agosto de 2024 el Concejo de Medellín aprobó el Acuerdo No. 12 de 2024 “Por medio del cual se autoriza la enajenación de unas participaciones accionarias, y se dictan otras disposiciones” afectó su derecho a la libre expresión, no precisó cómo el Concejo de Medellín o las entidades vinculadas, al debatir el proyecto de acuerdo (ya aprobado, con antelación a la radicación de la acción de tutela) frustró o impidió tal ejercicio, pues recuérdese que el derecho a la libre expresión “*comprende la garantía de exteriorizar el pensamiento y las opiniones propias y el derecho de informar y ser informado veraz e imparcialmente. La Corte diferencia lo primero en que la protección se centra en comunicaciones, pensamientos y opiniones en tanto*

*objetos indeterminados, con cierta carga subjetiva y así sean molestos, mientras que frente a lo segundo la protección está concentrada en la exactitud, la veracidad y la imparcialidad de la información”<sup>5</sup>*

El demandante, no precisó las acciones u omisiones de las accionadas y vinculadas en desarrollo de los debates generados al interior del Concejo de Medellín, sobre la enajenación de las referidas acciones de EPM que le impidieran exteriorizar su pensamientos u opinión o que se le impidiera conocer la información con la que contaba el Concejo para adoptar la decisión de aprobación del mencionado Acuerdo.

Y si bien es cierto, se duele el demandante que los concejales para debatir el proyecto de Acuerdo y su posterior aprobación, no contaron con la información de la valoración de esas acciones, pues lo cierto es que ello no puede constituir una omisión que afecte el derecho a la libre expresión, en las facetas ya indicadas, pues ello si acaso, debería cuestionarse en sede de la legalidad de la decisión, pero no en la falta de comunicación o de acceso a la información de la comunidad y específicamente del demandante.

Cabe señalar, que aun cuando la Corte Constitucional ha considerado que cuando se alega *“la violación de la dimensión objetiva o colectiva del derecho a la libertad de expresión (...) cualquier persona tiene legitimación por activa para presentar una solicitud de amparo”<sup>6</sup>*, también lo es que tiene la carga de evidenciar, al menos sumariamente, la configuración de esta vulneración; elemento, que, en este caso, se insiste, se echa de menos.

---

<sup>5</sup> T372-2023

<sup>6</sup> Íbidem

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Más cuando, el abogado de EPM aportó capturas de pantalla, de las múltiples expresiones presentadas por el accionante, sobre su descontento con la aprobación de la enajenación de las acciones de EPM, a través de la red social X (antes Twitter).

Ahora, respecto de la vulneración del derecho al debido proceso, tampoco encuentra el Despacho que exista conexidad directa entre la alegada afectación del derecho colectivo y la incidencia en el derecho al debido proceso del actor, pues de ninguna forma el accionante precisó, en primer lugar, el desconocimiento de las formas propias del proceso legalmente establecido al interior del Concejo de Medellín para surtir el debate y posterior aprobación del proyecto de Acuerdo No. 12 de 2024 y mucho menos la incidencia que tales omisiones o irregularidades podrían repercutir directamente en él.

Por el contrario, ilustrativa fue la respuesta dada por el Concejo de Medellín, al precisar que su actuación se ciñó a lo establecido en los artículos 71 y siguientes de la Ley 136 de 1.994 y del Acuerdo No. 89 de 2018 “Por medio del cual se expide el Reglamento Interno del Concejo de Medellín”.

Además, que, para el desarrollo de los debates y la posterior aprobación del Acuerdo, se obedeció en forma estricta lo dispuesto en la Ley 226 de 1.995 que delimita los pasos para surtir el procedimiento de enajenación de propiedad accionaria de esta manera:

- a) Decidir/autorizar enajenar un activo específico.
- b) Obtener la autorización de la corporación territorial correspondiente en los términos del artículo 17 de la Ley 226 de 1.995.
- c) Una vez obtenida la autorización, elaborar un programa de enajenación, para el cual se tendrá en cuenta la valoración o estudio técnico que se haya obtenido en relación con las acciones que serán enajenadas.
- d) Aprobar y adoptar el programa de enajenación, por parte de la Junta

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

Directiva de la entidad titular de las acciones.

e) Difundir el plan de enajenación y ejecución del programa de enajenación que deberá organizarse, por lo menos, en dos etapas, siendo la primera de ellas, la correspondiente a la oferta al sector solidario.

Por lo que la referida valoración demandada por el accionante, es un paso posterior a la autorización dada por el Concejo de Medellín, de suerte que, no sólo no se aprecia, conforme con el caudal probatorio, la ausencia de relación entre el derecho colectivo invocado por el demandante, sino la inexistencia de un quebranto al debido proceso y menos con afectación directa a los intereses del demandante.

Finalmente, frente a la vulneración del derecho de participación ciudadana y control político, debe precisarse que se refiere al derecho-obligación de los ciudadanos de intervenir en la adopción de decisiones, respecto del manejo de los recursos y acciones con impacto en el desarrollo de la comunidad, mediante los espacios de concertación y deliberación.

Al respecto, si bien el demandante se quejó por la falta de oportunidades dadas por el Concejo de Medellín para que la ciudadanía accediera a los debates convocados para discutir la enajenación de las acciones de EPM, y participara en ellos, se aprecia, nuevamente que se trata de apreciaciones genéricas y de ninguna forma particulariza un evento que de cuenta de esa restricción por parte de la corporación accionada, y mucho menos una limitación directa a su participación en estos espacios de debate y deliberación.

Por el contrario, tanto el abogado de EPM como el Secretario del Concejo de Medellín indicaron que EPM realizó una serie de socializaciones del proyecto enfocadas a diferentes públicos, con medios de comunicación, sindicatos, empleados de EPM, gremios, universidades, el consejo de redacción de Teleantioquia.

Y al interior de los debates surtidos en la Comisión Primera Permanente se advierte que se facilitó la participación a los sindicatos, gremios interesados y expertos en telecomunicaciones, en las que la Mesa Directiva les concedió el uso de la palabra, tal como consta en las actas y las planillas de los debates del proyecto de Acuerdo 012 de 2024, aportadas al expediente.

En ese orden de ideas, estima el Despacho que no se acreditó que la alegada vulneración del derecho colectivo del patrimonio público afectara de manera concreta un derecho fundamental del demandante, pues no existen elemento de prueba que lleve al convencimiento frente a la amenaza real concreta y singularizada de los derechos fundamentales del accionante, derivada de esa afectación al patrimonio público que permita establecer la procedencia de la acción de tutela, pues como los ha considerado la Corte Constitucional *“la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales no puede ser hipotética, sino que debe ser real y estar demostrada”*<sup>7</sup>.

Así las cosas, estima el Despacho que no se acreditó el requisito de legitimación en la causa por activa del demandante, lo que impide continuar con el estudio de los demás requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

Aunado a ello, y al advertirse que previo a la promoción de la presente acción de tutela, esto es, el 21 de agosto de 2024, el Concejo de Medellín aprobó el Acuerdo 12 de 2024, es claro que al tratarse de una actuación administrativa susceptible de control judicial, a través de la jurisdicción contenciosa administrativa, el demandante puede acudir ante el juez natural para presentar los cuestionamientos frente al procedimiento y la decisión adoptada por el Concejo de Medellín y el Alcalde de la misma ciudad, lo que denota, también el desconocimiento del principio de subsidiariedad que rige la acción de tutela, más cuando en este caso, no se demostró por el accionante una circunstancia apremiante y una

---

<sup>7</sup> T 250 de 2023



Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

afectación en sus derechos fundamentales que le impida acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

No puede olvidarse que la acción de tutela, dada su naturaleza, no puede servir para suplir los espacios naturales diseñados por el legislador, ni tampoco puede actuar como un medio paralelo a los legalmente dispuestos, pues ello representaría invadir esferas legalmente asignadas a otras jurisdicciones.

Corolario de ello, ante la falta de legitimación en la causa por activa del ciudadano ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ y la ausencia del requisito de subsidiariedad que rige la acción de tutela, se declarará improcedente la presente acción de amparo.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO SETENTA Y UNO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley y la Constitución Política,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el amparo de los derechos a la libertad de expresión, debido proceso, participación ciudadana y control político y defensa del patrimonio público, dentro de tutela promovida por **ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**, contra CONCEJO DE MEDELLÍN, a la cual fueron vinculados la ALCALDÍA DE MEDELLÍN, la JUNTA DIRECTIVA DE EPM, las entidades TIGO, UNE EPM Telecomunicaciones S.A. e INVERSIONES TELCO S.A.S., por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** el presente fallo según lo ordena el artículo 30 del Decreto 2591 de 1.991, inciso 3º del artículo 8º de la Ley 2213 de 2022, a través de

Asunto: Tutela primera instancia  
Radicación: 1100140880712024-182-00  
Accionante: ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Accionado: CONCEJO DE MEDELLÍN

los medios electrónicos, informando a las partes que cuentan con tres días siguientes a la notificación de esta providencia

**TERCERO:** De no ser impugnado el presente fallo, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**MARÍA MÓNICA CADENA RODRÍGUEZ**  
**JUEZ**

JUZGADO 71 PENAL GARANTÍAS BOGOTÁ